



INFORME ESPECIAL

con motivo del **incendio
de una toma clandestina**
en ductos de distribución de
hidrocarburos propiedad de
Petróleos Mexicanos, ocurrida
**el 18 de enero de 2019, en
Tlahuelilpan,
Hidalgo.**

D. R. © 2025

COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Periférico Sur 3493, Col. San Jerónimo Lídice, Alcaldía Magdalena

Contreras, Ciudad de México, C.P. 10200. Tels. (55) 56818125 y (55) 54907400

www.cndh.org.mx

Primera edición, 2025

Hecho en México / Made in Mexico

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

Contenido

SIGLARIO	2
PRESENTACIÓN	4
I. CONTEXTO	7
A. Contexto socioeconómico del municipio de Tlahuelilpan, Hidalgo	7
B. Petróleos Mexicanos, empresa productiva del estado	9
Naturaleza jurídica	9
Transporte y distribución de hidrocarburos en la República Mexicana e incidencias relacionadas con el robo de hidrocarburos	15
II. HECHOS	23
III. OBSERVACIONES	25
A. Atención de emergencia a la población	26
B. Protocolos adoptados para la atención del desastre	29
C. Secuencia de acontecimientos del 18 de enero de 2019.	31
D. Afectaciones a la salud de las personas	39
E. Consecuencias del derrame en tierras agrícolas y mantos acuíferos	43
F. La Obligación de Petróleos Mexicanos de Respetar Derechos Humanos Como Empresa Productiva del Estado	54
G. Debida diligencia en materia de empresas y derechos humanos como medida para la prevención y mitigación de riesgos.	61
V. CONCLUSIONES	71
VI. PROPUESTAS	78

SIGLARIO

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 3, 6, fracciones VII y VIII, y 15, fracción VIII de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 174 y 175 de su Reglamento Interno, presenta a la opinión pública y a las autoridades el Informe Especial con motivo del incendio de una toma clandestina en ductos de distribución de hidrocarburos propiedad de Petróleos Mexicanos, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

2. En el presente Informe se hace referencia a distintas instituciones, dependencias, cargos de servidores públicos, documentos y normatividad, por lo que a continuación se presentan los acrónimos y abreviaturas utilizados, a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición:

Denominación	Acrónimo o abreviatura
Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburo	ASEA
Centro Nacional de Prevención de Desastres	CENAPRED
Comisión Federal de Electricidad	CFE
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Escuadrón de Rescate y Urgencias Médicas	ERUM
Fiscalía General de la República	FGR
Instituto del Seguro Social al Servicio de los Trabajadores del Estado	ISSSTE

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

Denominación	Acrónimo o abreviatura
Instituto Mexicano del Seguro Social	IMSS
Petróleos Mexicanos	PEMEX
Secretaría de Bienestar	SB
Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transporte	SICT
Secretaría de Gobernación	SEGOB
Secretaría de la Defensa Nacional	SEDENA
Secretaría de Marina	SEMAR
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	SEMARNAT
Secretaría de Salud	SS
Sistema Nacional de Protección Civil	SINAPROC
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia	DIF
Universidad Nacional Autónoma de México	UNAM

PRESENTACIÓN

3. El concepto de desastre se caracteriza por hacer referencia a eventos, naturales o humanos, que se manifiestan de manera repentina e inesperada, provocando alteraciones graves en los elementos afectados.¹ Estas afectaciones pueden reflejarse en una diversidad de consecuencias drásticas como la pérdida de vidas humanas, daños a la salud de la población, la destrucción de bienes materiales, y en muchos casos, daños significativos al medio ambiente. Además, su ocurrencia tiene a interrumpir el funcionamiento de una comunidad o sociedad, generando resultados que, en ocasiones, superan la capacidad de respuesta colectiva.

4. Esta situación provoca una desorganización de los patrones habituales de vida, lo que genera una condición de desamparo en la población afectada, así como el sufrimiento y efectos sobre la estructura socioeconómica de una región o un país.² Por lo tanto, para evaluar el impacto real de un desastre, es esencial considerar las condiciones de complejidad de la población en la zona afectada, como su situación económica, actividades laborales, distribución demográfica, ingresos y nivel educativo, ya que estos factores tienen la capacidad de contribuir a aumentar la vulnerabilidad de la población, lo que a su vez potencia posibles vulneraciones a sus derechos humanos.

5. No obstante, los efectos de un desastre no son totalizantes, sino que estos varían según las características particulares de la población afectada y de la propia naturaleza del evento. Por lo tanto, puede manifestarse en diversas alteraciones, afectando principalmente a las personas, en lo individual o en lo colectivo, al medio ambiente y a la infraestructura física, como la vivienda, la industria, el comercio y los servicios públicos.

¹ Llanes Burón, Carlos. "Los desastres nunca serán naturales." Revista INVI, vol. 18, núm. 47, Universidad de Chile, Santiago, 2003, p. 42.

² Idem

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

6. Por ello, se considera relevante reconocer la presencia de responsabilidad humana en la generación de desastres, al tener presente la posibilidad de reducir y mitigar daños. Lo que finalmente ofrece respuestas adecuadas a las necesidades específicas de la población afectada.

7. Bajo este horizonte, el presente informe tiene como finalidad identificar el grado de responsabilidad que pueden tener las autoridades al momento de ejercer un deber de cuidado debido al riesgo inherente de ciertas actividades encaminadas a satisfacer necesidades colectivas. Lo anterior, corresponde con una exigencia de acción y omisión en el ejercicio de ciertas atribuciones del Estado, especialmente en actividades que, por su naturaleza, conllevan un riesgo significativo, como es el caso de la operación de hidrocarburos.

8. De manera particular, el informe se centra en el evento del 18 de enero de 2019, cuando se produjo un incendio con resultados fatales a partir de una toma clandestina en un ducto de la empresa productiva del estado Petróleos Mexicanos (PEMEX). La finalidad de este documento es analizar la manera en que se realizó la intervención o participación de las autoridades competentes desde las primeras horas del incidente, así como a la supervisión, investigación y fiscalización en materia administrativa y penal, desde un enfoque de derechos humanos.

9. Con fundamento en el artículo 174 de su Reglamento Interno, se presenta este Informe Especial a la sociedad para informar a la población sobre la manera en que las autoridades actuaron en la atención de las personas afectadas y en la atención de las problemáticas que surgieron durante la reacción inmediata y las consecuencias posteriores que enfrentó la comunidad afectada de manera directa. Esto encaminado a proponer políticas públicas en materia de desastres desde una perspectiva de derechos humanos que permitan evitar que estos eventos se repitan.

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

10. Para ello el documento se divide en varios apartados. El primero, se focaliza en analiza brevemente el contexto del estado de Hidalgo y las condiciones de la población de Tlahuelilpan. Lo que se complementa con la naturaleza jurídica de PEMEX, el transporte y la distribución de hidrocarburos que realiza la empresa en el interior de la República Mexicana, así como las incidencias relacionadas con el robo de hidrocarburos. En el segundo, se presenta un relato sucinto de los hechos, mientras que en el tercero se exponen los protocolos adoptados por las autoridades para la atención de la población, así como para la mitigación y control de los daños.

11. Finalmente, en los últimos apartados se examinan las obligaciones de respeto a los derechos humanos que tiene Petróleos Mexicanos como empresa productiva del Estado, así como el impacto social, económico y ambiental causado por el derrame de hidrocarburos en la zona. Para terminar con la presentación de una serie de propuestas en materia de política pública y prevención de riesgos para garantizar la efectiva protección de los derechos humanos de las personas.

I. CONTEXTO

A. Contexto socioeconómico del municipio de Tlahuelilpan, Hidalgo

12. El municipio de Tlahuelilpan, Hidalgo, es uno de los 84 municipios del estado y se ubica en el suroeste de la entidad, a una altitud que oscila entre los 2,100 y 2,200 metros sobre el nivel del mar. Con una población aproximada de 19,067 habitantes, de los cuales 9,763 son mujeres y 9,304 son hombres. La zona enfrenta altos índices de pobreza, con al menos 9,257 personas (48.5%) en situación de vulnerabilidad y solo 2,246 (12.2%) clasificadas como no pobres y no vulnerables, lo que indica un mayor rezago en comparación con la media estatal.

13. El sector económico tiene un promedio mensual de 7,940 pesos para los trabajadores formales y de 4,240 pesos para los trabajadores informales. La economía local se centra en el cultivo de alfalfa, maíz y frijol. En cuanto a la ganadería, se cría principalmente ganado ovino, bovino y porcino. Además, hay un pequeño comercio de consumo local y cuatro microindustrias dedicadas a la producción de textiles, lácteos y herramientas, así como al turismo.³

14. En cuanto a la seguridad social, el 25.38% de la población es derechohabiente del IMSS, PEMEX, ISSSTE o alguna otra dependencia estatal o federal. En materia de salud, el 40.9% de la población acudía a hospitales o centros de salud de la Secretaría de Salud, mientras que el 33.72% se dirigía a consultorios particulares de farmacias.

³ Gobierno del Estado de Hidalgo, Secretaría de Planeación, Desarrollo Regional y Metropolitano. Sistema Integral de Información del Estado de Hidalgo. "Enciclopedia de los municipios del Estado de Hidalgo" <http://docencia.uaeh.edu.mx/estudios-pertinencia/docs/hidalgo-municipios/Tlahuelilpan-Enciclopedia-De-Los-Municipios.pdf>

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

15. Además, en la región se identifica una diversidad de lenguas indígenas destacando el Otomí, el Totonaco, el Mazahua, el Náhuatl y el Mazateco. En cuanto al nivel de escolaridad, se observa que el 22.5% de la población ha concluido únicamente la educación primaria, el 34% hasta la secundaria, y el 22.1% ha alcanzado el bachillerato, registrándose una tasa de analfabetismo del 3.35%.

16. En este contexto se vuelve especialmente relevante considerar el impacto de eventos adversos, ya que su desarrollo no solo afecta la infraestructura local, sino que también agrava las problemáticas sociales existentes.

17. Por ello, el análisis contenido en este informe examina la manera en que las condiciones de vida en Tlahuelilpan influyeron en la capacidad de respuesta de la población ante desastres y la importancia de abordar estas necesidades desde una perspectiva de derechos humanos. Al evidenciar la complejidad en la que se produjeron los eventos, es posible visibilizar la necesidad de implementar políticas públicas que no solo atiendan las emergencias inmediatas, sino que también promuevan el desarrollo sostenible y el respeto a los derechos fundamentales de todos los ciudadanos.

B. Petróleos Mexicanos, empresa productiva del estado

B. 1 Naturaleza jurídica

18. La naturaleza jurídica de Petróleos Mexicanos (PEMEX) se refiere a las características, connotaciones y elementos esenciales que definen su existencia como empresa productiva del estado. Como empresa productiva del estado, PEMEX desempeña un papel fundamental en la economía nacional, siendo responsable de la exploración, extracción, refinación y comercialización de hidrocarburos en México. La comprensión de su naturaleza jurídica es crucial para analizar no solo su funcionamiento interno y su estructura organizativa, sino también su responsabilidad frente a la sociedad y el impacto de sus operaciones en los derechos humanos.

19. En este apartado, se examinará el estado de la cuestión en relación con PEMEX, explorando su marco legal y las implicaciones que derivan de su estatus como empresa productiva del estado. Por ello se abordan temas relacionados con su función y las atribuciones consideradas para el desarrollo de sus operaciones. Al entender la naturaleza jurídica de PEMEX, se podrá contextualizar mejor su impacto social, económico y ambiental, así como la necesidad de garantizar el respeto a los derechos fundamentales de las poblaciones afectadas.

20. En este sentido, al hacer una revisión del artículo 25, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es posible observar que es el Estado el que tiene la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado. De manera exclusiva las actividades de exploración y extracción del petróleo, así como de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos en el subsuelo, de acuerdo con lo establecido en los artículos 27, párrafo séptimo, y 28, párrafo cuarto, de la Constitución.

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

21. Las actividades se realizan por las Empresas Productivas del Estado que son entidades de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, dotadas de un marco jurídico propio acorde con sus fines de carácter productivo. Estas empresas forman parte de la Administración Pública Federal, aunque no se consideran entidades paraestatales. Tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía técnica, operativa y de gestión, de acuerdo con lo que determine su ley.

22. De manera específica es posible identificar que Petróleos Mexicanos es una Empresa Productiva del Estado mexicano que fue creada como una institución pública mediante un decreto del Congreso de la Unión, fechado el 7 de junio de 1938 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio del mismo año, siendo vigente a partir de esta última fecha.

23. Sin embargo, con la finalidad de brindar un entendimiento amplio de esta Empresa Productiva es necesario puntualizar en su desarrollo histórico, focalizando en la última década, destacando las modificaciones del 2013 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de energía.

24. Las modificaciones se realizaron sobre los artículos 25, 27 y 28 con la finalidad de realizar un cambio significativo en la trayectoria del sector energético en México. La apertura completa de la cadena de valor en las industrias eléctrica e hidrocarburos a la inversión privada implica un cambio de paradigma notable, dado que estas industrias se habían desarrollado históricamente bajo un modelo de nacionalización del petróleo en 1938 y la electricidad en 1960.

25. Este cambio puso fin a los monopolios estatales, representados por Pemex y permitió la creación de un nuevo contexto en el que estas empresas dejaron de ser proveedoras únicas en materia energética. Aunque, se mantuvo el criterio en que las reservas de hidrocarburos continuarán siendo propiedad exclusiva de la nación, para equilibrar la apertura del mercado con la soberanía nacional.

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

26. Las reformas se realizaron con el argumento de modernizar, aunque sin realizar cambios significativos en la estructura del sistema energético nacional. Las modificaciones anteriores eran más superficiales y no alteraban de forma fundamental el funcionamiento del sector. Sin embargo, con las modificaciones neoliberales, se introdujeron mecanismos e instituciones que facilitaron una apertura a un sector que hasta entonces había estado protegido.

27. Los dos criterios fundamentales en esta reforma se fundaron en un discurso que pretendía legitimar la creación de valor y el desarrollo sostenible, que funcionara como guía para las operaciones de las empresas, tanto nuevas como existentes, en el sector. Así como la búsqueda por maximizar el valor de las actividades en un ambiente competitivo que se complementa con un sentido monolítico de desarrollo. Bajo este enfoque se resaltó la importancia de la infraestructura energética.

28. En vinculación con lo antes mencionado destaca la Ley de Hidrocarburos, que en relación con la temática del informe establece la obligación de todos los asignatarios, contratistas y permisionarios de notificar a la Secretaría de Energía, a la Comisión Nacional de Hidrocarburos, a la Comisión Reguladora de Energía, a la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, así como a las demás autoridades competentes, sobre cualquier siniestro o contingencia que, como resultado de sus operaciones y/o actividades, ponga en peligro la vida, la salud, la seguridad pública, el medio ambiente, la seguridad de las instalaciones, o la producción y suministro de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos. Además, establece la necesidad de aplicar los planes de contingencia, medidas de emergencia y acciones de contención que correspondan de acuerdo con su responsabilidad, en los términos de la regulación aplicable.

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

29. Como parte de este marco legal, el 11 de agosto de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley de Petróleos Mexicanos, que entró en vigor el 7 de octubre de 2014, salvo algunas disposiciones específicas. Y el 2 de diciembre de 2014, la Secretaría de Energía publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo que emitió la declaratoria mediante la cual entró en vigor el régimen especial de Petróleos Mexicanos en materia de empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, que determinaba las remuneraciones, bienes, responsabilidades, dividendos estatales, deuda y presupuesto, aplicables a PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias y filiales. Finalmente, el 10 de junio de 2015 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las Disposiciones Generales de Contratación para Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias.

30. A partir de la entrada en vigor de la Ley de Petróleos Mexicanos, PEMEX se transformó de un organismo público descentralizado en una empresa productiva del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su objetivo principal es la exploración y extracción de petróleo crudo y otros hidrocarburos, así como la realización de actividades relacionadas con la refinación, procesamiento de gas, proyectos de ingeniería e investigación. Estas actividades están orientadas a generar valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano, su propietario, bajo un enfoque de equidad y responsabilidad social y ambiental.

31. De acuerdo con el artículo 5º PEMEX tiene como propósito el desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales, en línea con su objeto social. Su misión es generar valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano, operando de manera transparente, honesta, y eficiente, con un sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental. Además, busca mejorar la productividad para maximizar la renta petrolera del Estado y contribuir al desarrollo nacional. El objetivo es "llevar a cabo, en términos de la legislación aplicable, la exploración y extracción del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, así como su recolección, venta y comercialización".

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

32. Asimismo, en dicho artículo se menciona cuáles son las actividades que PEMEX podrá llevar a cabo:

- I. La refinación, transformación, transporte, almacenamiento, distribución, venta, exportación e importación de petróleo e hidrocarburos y los productos que se obtengan de su refinación o procesamiento y sus residuos, y la prestación de servicios relacionados con dichas actividades;
- II. El procesamiento de gas y las actividades industriales y comerciales de la petroquímica;
- III. El desarrollo y ejecución de proyectos de ingeniería, investigación, actividades geológicas, geofísicas, supervisión, prestación de servicios a terceros y todas aquellas relacionadas con la exploración, extracción y demás actividades que forman parte de su objeto, a precios de mercado;
- IV. La investigación, desarrollo e implementación de fuentes de energía distintas a las derivadas de los hidrocarburos que le permitan cumplir con su objeto, así como la generación y comercialización de energía eléctrica conforme a las disposiciones aplicables;
- V. La investigación y desarrollo tecnológicos requeridos para las actividades que realice en las industrias petrolera, petroquímica y química, la comercialización de productos y servicios tecnológicos resultantes de la investigación, así como la formación de recursos humanos”.

33. En este sentido, PEMEX tiene la capacidad de llevar a cabo las actividades, operaciones o servicios necesarios para cumplir con su objeto, ya sea de manera directa, con el apoyo de sus empresas productivas subsidiarias y filiales, o a través de la celebración de contratos, convenios, alianzas, asociaciones u otros actos jurídicos con personas físicas o morales de los sectores público, privado o social, tanto a nivel nacional como internacional. Todo ello se realiza conforme a lo estipulado en esta Ley y las disposiciones jurídicas aplicables, de acuerdo con el artículo 6º de su Ley.

34. Para cumplir con lo anterior, el artículo 7º establece que es posible celebrar con

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

el Gobierno Federal y con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios y contratos, suscribir títulos de crédito y otorgar todo tipo de garantías, manteniendo exclusivamente para el Estado Mexicano la propiedad de los hidrocarburos en el subsuelo, conforme a las disposiciones legales aplicables. Además, se faculta para realizar las operaciones relacionadas, directa o indirectamente, con su objeto. Asimismo, de acuerdo con los artículos 59 y 60 de su Ley, PEMEX tiene atribuciones para crear empresas productivas subsidiarias.

35. Estas empresas son: Pemex Exploración y Producción, Pemex Logística y Pemex Transformación Industrial⁴ y sus principales actividades son:

- **Pemex Exploración y Producción:** La exploración y extracción del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, en el territorio nacional, en la zona económica exclusiva del país, así como en el extranjero, así como a la perforación, terminación y reparación de pozos y ejecución y administración de los servicios integrales de intervenciones a pozos.
- **Pemex Transformación Industrial:** Las actividades de refinación, transformación, procesamiento, importación, exportación, comercialización, expendio al público, elaboración y venta de hidrocarburos, petrolíferos, gas natural y petroquímicos, así como la producción, distribución y comercialización de derivados del metano, etano y del propileno, por cuenta propia o de terceros.
- **Pemex Logística:** Prestar el servicio de transporte y almacenamiento de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos y otros servicios relacionados, a PEMEX y terceros, mediante estrategias de movimiento **por ducto** y por medios marítimos y terrestres; así como la venta de capacidad para su

⁴ Diario oficial de la Federación, *Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal*. 2023. Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5661115&fecha=12/08/2022#gsc.tab=0.

guarda y manejo.⁵

36. Cabe destacar que estas empresas no son consideradas entidades paraestatales y tendrán naturaleza jurídica propia, organizándose conforme al derecho privado del lugar donde se constituyan o cree. Su objeto será la compraventa o comercialización de hidrocarburos, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley del Banco de México.

B.2 Transporte y distribución de hidrocarburos en la República Mexicana e incidencias relacionadas con el robo de hidrocarburos

37. El transporte y distribución de hidrocarburos en la República Mexicana constituye una actividad de vital importancia para la economía nacional, ya que garantiza el abastecimiento de combustibles esenciales para diversos sectores productivos y para la vida cotidiana de la población. Esta red de transporte, operada por PEMEX, incluye una vasta infraestructura de ductos que atraviesa gran parte del territorio nacional. Sin embargo, esta misma infraestructura ha sido objeto de constantes amenazas y vulneraciones debido al robo de hidrocarburos, una práctica ilegal que ha generado no solo pérdidas económicas significativas, sino también graves riesgos para la seguridad pública. Este apartado analiza la compleja realidad del transporte de hidrocarburos en México y las incidencias relacionadas con esta actividad.

38. La recolección de petróleo crudo y gas, su transporte hacia refinerías, plantas petroquímicas y complejos procesadores, así como la distribución de hidrocarburos a terminales de almacenamiento y consumidores finales, se realiza a través de una extensa red de ductos que abarca aproximadamente 68,843 kilómetros y es

⁵ Cuenta Pública 2019. Véase en: <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2019/tomo/VIII/Print.TYY.01.INTRO.pdf>

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

operada por PEMEX.⁶ De acuerdo con el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 96 de la Ley de Hidrocarburos y el artículo 33 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, las actividades de exploración y extracción tienen prioridad sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie o el subsuelo de los terrenos afectados por dichas operaciones.

39. La vasta red de ductos se encuentra distribuida de manera subterránea entre ciudades, cruzando calles, avenidas, carreteras, tierras agrícolas, ríos, zonas naturales, núcleos agrarios, propiedades privadas, áreas naturales protegidas, e incluso sumergidos en el Océano Pacífico y el Golfo de México a través de ductos marinos. Dado que estos ductos no están protegidos dentro de un complejo industrial con medidas de seguridad, en caso de fuga, el riesgo de derrames, contaminación e incendios es alto.

40. La información oficial relativa a la ubicación de los ductos se encuentra clasificada como Información de Seguridad Nacional, de conformidad con el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos y el artículo 113, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

41. No obstante, desde la sociedad civil se han realizado esfuerzos para identificar de manera esquemática la infraestructura de ductos existente a nivel nacional.

⁶ Cfr. https://cartocritica.org.mx/wp-content/uploads/2017/07/CartoCr%C3%ADtica_HBS_MapaDuctos_ALTA.pdf

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.



Fuente: CartoCrítica y Fundación Heinrich Böll. Ductos, ¿por dónde circulan los hidrocarburos en México?.

42. Ahora bien, en el presente informe, los ductos se clasifican en dos tipos: a) ductos de recolección (oleoductos), que transportan hidrocarburos recién extraídos y están regulados por la Comisión Nacional de Hidrocarburos, y b) ductos de transporte y distribución (poliductos o gasoductos), que conducen combustibles líquidos o gaseosos para su procesamiento, almacenamiento y/o distribución, regulados por la Comisión Reguladora de Energía, conforme a los artículos 38, fracción I, y 41, fracción II, de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

43. Las Comisiones son responsables de regular el transporte de hidrocarburos, mientras que PEMEX tiene la obligación de supervisar y mantener las tuberías, así

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

como de atender los daños ocasionados principalmente por terceras personas o por corrosión.

44. En la siguiente tabla se registra el número de accidentes en ductos de transporte de hidrocarburos:

Año	Incidencias	Tomas clandestinas
1997-2001	1,675	Sin dato
2002-2005	4,466	Sin dato
2006-2009	2,316	1,248
2010-2013	702	6,474
2014-2016	931	19,522
2017-2021	4,321	57,755
2022	10,058	Sin dato.
Total	14,411	84,999

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de responsabilidad social e informes de desarrollo sustentable elaborados por PEMEX.

45. De las incidencias referidas, el 90% de los eventos ocurrió en instalaciones de Pemex Exploración y Producción y Pemex Logística, siendo por orden de prevalencia en ductos, refinerías y terminales de almacenamiento y distribución.

46. En el caso de derrames y fugas en ductos, la gran mayoría de esos incidentes fueron a consecuencia de las tomas clandestinas, daños o averías provocadas por

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

terceros y en último lugar a la corrosión.

47. La FGR informó a nivel nacional el número de carpetas de investigación radicadas, las tomas clandestinas localizadas, así como el aseguramiento por litros de hidrocarburo y gas LP, lo que refleja la incidencia del delito de robo de hidrocarburos:

FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA				
Reporte de Carpetas y Aseguramientos de Hidrocarburo				
Del 01 de diciembre de 2018 al 30 de abril de 2022 (acumulado)				
FGR	Carpetas de Investigación Iniciadas	Tomas Clandestinas Localizadas	Aseguramientos	
			Litros de Hidrocarburo	Litros de Gas LP
AGUASCALIENTES	44	13	63,858	18,050
BAJA CALIFORNIA	295	490	607,834	251,618
BAJA CALIFORNIA SUR	55	0	77,321	0
CAMPECHE	88	0	743,767	34,900
CHIAPAS	311	25	757,310	5,626
CHIHUAHUA	269	126	1,127,632	20,000
COAHUILA	348	163	1,506,886	108,050
COLIMA	59	0	506,166	3,700
CIUDAD DE MÉXICO	638	10	15,334	5,724
DURANGO	136	20	1,886,135	0
ESTADO DE MÉXICO	3,495	5,049	2,539,898	1,747,943
GUANAJUATO	1,460	1,291	2,364,445	161,562
GUERRERO	52	0	17,503	4,000
HIDALGO	4,798	10,214	3,280,169	181,237
JALISCO	605	559	3,052,492	0
MICHOACÁN	647	592	959,564	46,500
MORELOS	90	0	83,640	0
NAYARIT	27	0	31,469	103,131
NUEVO LEÓN	1,129	632	11,030,127	300,526
OAXACA	358	119	340,079	0
PUEBLA	3,792	4,179	1,361,512	343,754
QUERÉTARO	560	635	620,953	106,881
QUINTANA ROO	38	0	65,820	1,520
SAN LUIS POTOSÍ	137	1	680,121	52,065
SINALOA	270	66	449,014	8,000

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA				
Reporte de Carpetas y Aseguramientos de Hidrocarburo				
Del 01 de diciembre de 2018 al 30 de abril de 2022 (acumulado)				
FGR	Carpetas de Investigación Iniciadas	Tomas Clandestinas Localizadas	Aseguramientos	
			Litros de Hidrocarburo	Litros de Gas LP
SONORA	301	115	828,532	640
TABASCO	1,548	440	9,698,859	220,122
TAMAULIPAS	859	1,589	4,121,775	43,597
TLAXCALA	540	548	412,743	209,058
VERACRUZ	2,439	1,815	1,392,352	178,483
YUCATÁN	81	12	128,742	0
ZACATECAS	31	0	196,200	60
FECOR	25,500	28,703	50,948,251	4,156,747
ÁREAS CENTRALES	362	17	51,613,060	891,290
Total FGR	25,862	28,720	102,561,311	5,048,037

48. Respecto a los estados con mayor número de tomas clandestinas, en el estado de Hidalgo se registraron 10,214 tomas, seguido por el estado de México con 5,049 y Puebla con 4,179⁷.

49. Los incidentes a partir de tomas clandestinas han provocado graves pérdidas humanas y materiales, ejemplo de ello es el producido el 19 de noviembre de 1984, cuando se perforó un ducto que transportaba gas LP desde las refinerías hasta la planta de Almacenamiento y Distribución de Gas de PEMEX, en San Juan Ixhuatepec, Estado de México. La fuga resultante formó una nube de vapor inflamable de aproximadamente 200 metros de diámetro. Esta nube explotó alrededor de las 7:00 horas, desencadenando una reacción en cadena que provocó once explosiones hasta las 10:00 de la mañana. El trágico saldo fue de 503

⁷ FGR. Solicitud de Acceso a la Información registrada bajo el número de folio 33002462001769 del 23 de junio de 2022; contiene delitos relacionados con la sustracción, resguardo, transporte, almacenamiento, destrucción, posesión, suministro u oculte de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos sin derecho y sin consentimiento; dañar las instalaciones utilizadas para el transporte de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, contemplados en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Hidrocarburos

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

fallecidos, 926 personas resultaron con quemaduras, 7,000 lesionados, 10,000 fueron evacuadas y 149 viviendas destruidas.

50. Asimismo, el 22 de abril de 1992, una fuga en la planta 18 de Marzo en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, ingresó a la red de drenajes, provocando una serie de explosiones e incendios en un área de aproximadamente 10 kilómetros. Este evento dejó un saldo de aproximadamente 212 fallecidos, 69 desaparecidos, 1,800 lesionados y alrededor de 1,250 familias y viviendas afectadas en la ciudad.

51. En 2003, se registró la muerte de cinco personas y 80 más resultaron con quemaduras debido a la explosión de ductos en La Balastrea, cerca de Ciudad Mendoza, Veracruz. El 22 de diciembre de 2004, una explosión e incendio en un pozo de bombeo en Santiago Tuxtla, al sur de Veracruz, causó lesiones a siete personas y un grave daño ecológico por el derrame de más de 10,000 litros de crudo. De manera similar, el 8 de julio de 2005, la explosión de un gasoducto dejó dos fallecidos, trece personas lesionadas, ocho viviendas destruidas y más de 20 hectáreas de cultivos contaminados.

52. En octubre de 2007, la fuga de aceite y gas en el pozo Kab 101 provocó la muerte de 20 trabajadores. El 26 del mismo mes y año, la perforación de un ducto y el derrame de hidrocarburos en el municipio de Jesús Carranza, Veracruz, afectaron a seis poblados y a los ríos Jaltepec, Chiquito y Coatzacoalcos. En 2008, un ducto que transportaba metanol entre los municipios de Centro y Cunduacán, en el estado de Tabasco, puso en riesgo a cientos de personas en comunidades cercanas.

53. El 19 de diciembre de 2010, alrededor de las 5:30 horas, una perforación en un ducto de PEMEX provocó una serie de explosiones e incendios debido al combustible derramado, resultando en 30 muertes, 53 personas lesionadas y daños a un centenar de viviendas y familias en siete municipios de Tlaxcala y once de Puebla, además de la contaminación del suelo y del río Atoyac por el derrame de

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

hidrocarburos. El 17 de julio de 2014, en Cadereyta, Nuevo León, un derrame de petróleo causado por una toma clandestina generó graves daños ambientales al contaminar el río San Juan.

54. El 11 de abril de 2017, se registró un incendio debido al derrame de 147,000 litros de gasolina en Tlajomulco, Guadalajara, lo que contaminó 9,500 metros cuadrados y llevó a la evacuación de 3,000 personas. Ese mismo año y el siguiente, se produjeron otros incidentes de fugas e incendios por tomas clandestinas en Cuernavaca, Morelos, dos en Acajete, Puebla, San Francisco Tlálloc y la Zona Norte de la Ciudad de Puebla, así como en Villagrán, Guanajuato.

55. En términos económicos, PEMEX informó que solo en el año 2021, sus pérdidas debido al robo de hidrocarburos ascendieron a 1,900 millones de pesos, mientras que en 2022, la cifra aumentó a 5,599.87 millones de pesos.⁸

56. Los registros evidencian que las tomas clandestinas y los incidentes relacionados con ellas no son hechos aislados ni poco probables. Por el contrario, han aumentado significativamente, lo que pone en riesgo tanto a las personas que extraen el hidrocarburo como a las comunidades cercanas a los ductos de distribución, especialmente en zonas donde el robo de hidrocarburos es común. Esto demuestra que los riesgos han sido previamente identificados por PEMEX, la FGR, y el Gobierno Federal.

57. A pesar de este conocimiento, no se ha diseñado un plan integral ni mecanismos efectivos para prevenir, detectar o reducir el robo de hidrocarburos, mitigar los conflictos en las zonas afectadas, o atender la salud y los daños al medio ambiente en las comunidades siniestradas.

⁸ La Jornada, Alejandro Alegría. Detectó PEMEX 10 mil tomas clandestinas en ductos este año. <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/12/30/economia/detecto-pemex-10-mil-tomas-clandestinas-en-ductos-en-este-ano/>

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

II. HECHOS

58. El 18 de enero de 2019, entre las 14:30 y 15:30 horas⁹ 25 elementos de la SEDENA, al realizar un recorrido de vigilancia en el poblado de San Primitivo, Tlahuelilpan, en el estado de Hidalgo, detectaron una toma clandestina en el poliducto de PEMEX, donde se encontraban entre 8 y 10 civiles.

59. A las 15:45 horas, aproximadamente 100 habitantes de la zona comenzaron a aglomerarse. En el contexto del desabasto de gasolina en el país, algunos de ellos empezaron a recolectar gasolina en cubetas para su uso posterior. Al hacerse viral en redes sociales la existencia de la fuga, alrededor de 800 personas llegaron a la zona para extraer el combustible.

60. La presión del ducto provocó que la fuga aumentará, expulsando el combustible en una columna de más de diez metros de altura. Momentos después, llegó en apoyo un contingente de la entonces Gendarmería Nacional, junto con 60 elementos de la SEDENA y de la Policía Militar.

⁹ No se tiene precisión respecto a la hora en que acudieron los elementos de la SEDENA, pues mientras la SSPC reportó que fue a las 14:30 horas, la SEDENA informó a esta Comisión Nacional que acudió a las 15:30 horas.

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.



Fuente: <https://www.elnorte.com/aplicacioneslibre/articuloamp/default.aspx?id=1590975>

61. Posteriormente, a las 18:20 horas, PEMEX cerró las válvulas del ducto. Sin embargo, el líquido que permanecía en las tuberías continuó siendo expulsado. A las 18:52 horas, se produjo un incendio de grandes dimensiones y se reportaron personas con quemaduras, lo que llevó al despliegue de ambulancias y elementos de bomberos para atender a los heridos. A las 20:34 horas, llegaron las primeras 16 ambulancias de la Cruz Roja Mexicana y de la SS, comenzando el traslado de heridos a diversos hospitales, acorde a la gravedad de sus lesiones.

62. A las 21:07 horas, arribaron cuatro ambulancias aéreas del Gobierno de la Ciudad de México. Paralelamente a las labores de rescate y auxilio a la población, elementos de PEMEX, SEDENA, Policía Federal, Protección Civil, bomberos y policías del estado de Hidalgo, así como de los municipios de Tlahuelilpan y aledaños, intentaban mitigar y controlar el incendio, mientras personal de la FGR realizaba labores de investigación en la zona.

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

63. A las 23:37 horas, llegaron elementos de la SEMAR para proporcionar seguridad perimetral en el lugar de la contingencia y apoyar en las tareas de rescate. A las 23:45 horas, se logró controlar el incendio.

64. El saldo inicial reportaba 20 fallecidos y 71 heridos; al día siguiente, la cifra aumentó de manera preliminar a 85 fallecidos, 58 personas heridas, 65 desaparecidas y 59 restos humanos por identificar.

III. OBSERVACIONES

65. Esta Comisión Nacional destaca la importancia de la intervención y participación de las autoridades competentes desde el inicio de los hechos. Estas autoridades fueron responsables de controlar el incendio, atender a la población afectada, llevar a cabo las investigaciones y determinar las responsabilidades administrativas y penales. En este contexto, la Comisión requirió informes y dio seguimiento a las acciones de las autoridades involucradas en la atención de la situación.

66. Con la finalidad de documentar las acciones de las autoridades, visitantes adjuntos de la Comisión Nacional se trasladaron a la zona siniestrada y a los hospitales donde se brindaba atención médica a las personas lesionadas. Además, se coordinó con otras autoridades federales y locales la observación durante la entrega de los cuerpos a sus familiares.

67. Se realizaron entrevistas a personas afectadas, lesionadas y a autoridades de los tres niveles de gobierno, así como a representantes de organizaciones de la sociedad civil y de la academia. En este contexto, se solicitaron más de 118 informes a diversas autoridades, entre las que destacan la Secretaría de Gobernación, PEMEX, SEDENA, SEMAR, la entonces Comisión Nacional de Seguridad, la Coordinación Nacional de Protección Civil, SEMARNAT, CENAPRED, la entonces SEDESOL, SS, IMSS, ISSSTE, la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA), la Comisión

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

Nacional del Agua, la Comisión Federal de Electricidad, el Gobierno del Estado de Hidalgo, el Ayuntamiento de Tlahuelilpan, la Cruz Roja Nacional y autoridades de los municipios aledaños, entre otras. Con base en la información proporcionada, se emite el presente informe.

A. Atención de emergencia a la población

68. La atención para la mitigación del daño movilizó una gran cantidad de recursos humanos y materiales tras el incendio provocado por la toma clandestina. Ante ello, un número considerable de autoridades acudieron de inmediato para proporcionar apoyo y auxiliar a la población afectada.

69. El personal de PEMEX acudió a bordo de siete camiones contra incendio, un camión con personal de apoyo a emergencias con materiales peligrosos (HAZMAT), cinco camiones cisterna, un camión servo comando, ocho tambores con espuma AFFF, así como un soldador y mangueras para la reparación del ducto. Previamente, se había informado que en un primer momento se desplazaron 21 elementos y dos cuadrillas de mantenimiento.

70. La SEDENA precisó que 315 elementos llegaron a la zona en 43 vehículos terrestres y 2 helicópteros, aplicando el Plan DN-III-E. Por su parte, la SEMAR informó que 63 elementos acudieron en 9 vehículos terrestres y 1 helicóptero. La entonces Policía Federal indicó que 60 elementos, equipados para combatir incendios y zapadores, se desplazaron en 2 carros radio patrulla, un camión Kodiak, un camión multipropósito y tres helicópteros, además de personal médico en 3 ambulancias. La Comisión Federal de Electricidad proporcionó una cuadrilla de trabajo y dos torres de iluminación, mientras que la Comisión Nacional del Agua apoyó con tres elementos y tres torres de iluminación.

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

71. El Sector Salud (SS, IMSS, ISSSTE, PEMEX, Servicios de Salud del Estado de México, ERUM CdMx y locales) participó con 800 profesionales de la salud, incluidos paramédicos, médicos, enfermeras y laboratoristas, así como 35 ambulancias para el rescate de personas y 6 helicópteros (4 de la Ciudad de México y 2 del Estado de México). La Cruz Roja contribuyó con 105 profesionales de la salud y 16 ambulancias para el traslado de los lesionados. De manera complementaria, el DIF brindó apoyo a los familiares de los hospitalizados con alimentación, abrigo, albergue, atención psicológica y traslados.

72. Para la investigación penal de los hechos, la FGR desplegó a 1 delegado estatal, 4 fiscales, 6 peritos y 12 elementos de la policía ministerial. La Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo envió 60 peritos, 80 agentes de investigación y 25 agentes del ministerio público. Otras instituciones, como el Instituto Federal de Defensoría Pública, proporcionaron apoyo y orientación legal a las personas lesionadas y a los familiares de los fallecidos.

73. Se reportó que más de 1,600 personas participaron en diversas labores para atender la emergencia, contando con 12 helicópteros que se utilizaron como ambulancias aéreas para el traslado de lesionados a diferentes hospitales, 54 ambulancias terrestres y al menos 72 camiones para las labores de mitigación y control del incendio.

74. Como resultado del incendio, se informó inicialmente que 69 personas fallecieron de manera inmediata en el lugar de los hechos y que 81 resultaron afectadas en su salud, principalmente con quemaduras. Con el paso de los días, el saldo final del incendio ascendió a 137 fallecidos, ya que, debido a la gravedad de sus lesiones, de las 81 personas lesionadas, únicamente 13 sobrevivieron.

75. La información recopilada por esta Comisión Nacional relacionada con las pérdidas humanas se sintetiza en la siguiente tabla:

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

	Hombres	Mujeres	Adolescentes	Personas Mayores	Total
Fallecidos	113	10	13	2	138
Lesionados	7	1	5	Sin dato	13
Total	120	11	18	2	151

76. Aunado a ello, se tiene conocimiento que 194 niñas, niños y adolescentes quedaron en situación de orfandad al fallecer uno de sus progenitores.

77. En términos financieros se informó que el gasto ejercido para la atención de la emergencia, atención sanitaria, acompañamiento del gobierno, derrame de combustible y reparación del ducto fue de 85.57 millones de pesos, el cual se ejerció de la siguiente manera:

Rubro	Monto (millones de pesos)	Términos porcentuales
Atención de la emergencia	11.7	13.67%
Gasto en atención médica	48.7	56.86%
Acompañamiento	2.9	3.42%
Derrame y quema de combustible (10, 000 barriles de gasolina aprox.)	22.3	26%
Reparación del ducto	0.04	0.05%
TOTAL	85.57	

Fuente: Elaboración propia con información del CENAPRED.

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

78. Finalmente, se destaca que la información económica señalada no contempló lo relativo a la remediación del suelo y aguas contaminadas ni las pérdidas económicas relacionadas con los terrenos de cultivo y su disminución de rendimiento, situación que se analizará más adelante.

B. Protocolos adoptados para la atención del desastre

79. Las medidas y procedimientos que son utilizados por las autoridades para hacer frente a desastres provocados por hechos naturales o por acción u omisión del ser humano se estructuran a partir de las atribuciones determinadas en el orden normativo vigente. Estos protocolos son una secuencia detallada de un proceso de actuación adoptado para la prevención y la atención de un evento. Desde un enfoque de derechos humanos, la atención se localiza en la revisión de si las acciones corresponden con la protección a la vida, la salud, el bienestar y en general a las necesidades materiales de personas que fueron afectadas por la situación en concreto, asegurando una asistencia oportuna y adecuada. En este sentido, el análisis permite identificar la efectividad para mitigar el impacto del desastre en atención a los derechos fundamentales de la población durante y después del incidente.

80. En atención a ello, se tiene conocimiento, a partir de la información proporcionada por la SEDENA que desde el 16 de enero de 2019, elementos militares integrantes de la Base de Operaciones 5 se encontraban desplegados en el estado de Hidalgo como parte del operativo denominado “Plan Conjunto del Gobierno de la República para Combatir el Robo de Hidrocarburo de PEMEX”. De tal manera que un contingente, compuesto por un Teniente de Arma Blindada y 24 elementos a su cargo en 3 vehículos oficiales, realizaba recorridos las 24 horas del día en el tramo del ducto Tuxpan-Tula, del kilómetro 215 al 229, para detectar tomas clandestinas de hidrocarburo en los ductos de PEMEX y reportarlas al Sector de Ductos Catalina.

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

81. Por su parte, del análisis de los artículos 1, 22, apartado VI, fracción 5), 133, 134 y 135 del Estatuto Orgánico vigente al momento de los hechos, se identifica que PEMEX cuenta con una Subdirección de Salvaguardia Estratégica, encargada de realizar acciones en materia de seguridad física integral del personal, bienes y valores de sus Empresas Productivas Subsidiarias y empresas filiales.

82. Por lo tanto, las acciones de vigilancia de los bienes se llevan a cabo a través de la Gerencia de Seguridad Física, mientras que la Gerencia de Estrategia y Sistemas de Seguridad y Monitoreo se encarga, entre otras funciones, de elaborar estudios sobre la seguridad física relacionados con la vulnerabilidad, riesgos y verificaciones de las instalaciones estratégicas de PEMEX, sus Empresas Productivas Subsidiarias, así como de las instalaciones de terceros, cuando corresponda. En este panorama, se ha informado que la evaluación e integridad de los ductos se realiza a través del Centro de Administración e Integridad de Ductos, en el tramo perteneciente a la zona correspondiente al Sector Catalina, precisando que:

Ante una toma clandestina, operativamente no existe normatividad que permita anticipar su existencia ni sus impactos, de tal manera que los esfuerzos que se realizan para su atención son reactivos y correctivos.

83. Con base en lo anterior, esta Comisión Nacional tiene conocimiento de que, en el ámbito de la industria de transporte de hidrocarburos, existe un sistema computarizado de monitoreo y control remoto que permite gestionar simultáneamente instalaciones en diferentes ubicaciones. Este sistema se denomina Sistema de Obtención de Información, Control y Supervisión a Distancia (SCADA, por sus siglas en inglés), el cual, mediante programas informáticos y software, permite detectar en tiempo real y de forma continua la caída de presión en los ductos y su ubicación mediante georreferenciación. Con este sistema, muchos países detectan de manera oportuna e inmediata fugas y tomas

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

clandestinas en los ductos.

84. No obstante, el sistema opera de manera parcial desde la década de los noventa, y en el año 2000 se completó su instalación en toda la red de transporte de gasolinas, diésel y gas propiedad de PEMEX Logística. De acuerdo con la información pública de PEMEX, el sistema SCADA detecta cualquier variación en el flujo de los ductos y, ante cualquier inconsistencia, alerta a los operadores, quienes se coordinan con el personal en campo. Con la información recabada, los ingenieros evalúan y adoptan las medidas necesarias para controlar la fuga.

85. El control y monitoreo del poliducto en el tramo Tuxpan-Poza Rica-Cima de Togo-Tula está a cargo del Centro de Control México. La estación más cercana hacia Tuxpan, Veracruz, es la Estación de Rebombeo Cima de Togo, y hacia Tula, Hidalgo, es la Casa de Bombas IV Tula.

C. Secuencia de acontecimientos del 18 de enero de 2019.

86. El 18 de enero de 2019, a las 15:30 horas, la SEDENA informó que personal militar, durante un reconocimiento terrestre sobre el ducto Tuxpan-Tula, observó en el poblado de San Primitivo, municipio de Tlahuelilpan, Hidalgo, a 8 o 10 civiles en una zanja, sobre el derecho de vía del ducto de PEMEX, recolectando hidrocarburo con cubetas y bidones. El personal castrense les solicitó que se retiraran, pero los civiles solo se alejaron algunos metros.

87. El comandante al mando, a las 15:45 horas, informó vía telefónica sobre la existencia de una fuga en el poblado de San Primitivo, municipio de Tlahuelilpan, Hidalgo, en el kilómetro 227, al agente de Seguridad Física de PEMEX. El agente solicitó las coordenadas georreferenciadas, fotografías, y que se enviara el reporte al grupo de mensajería vía celular denominado “CIMA DE TOGO-TULA”.

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

88. De acuerdo con declaraciones del personal militar, alrededor de las 16:00 horas arribó un grupo de aproximadamente de 200 a 300 personas a la zona a recolectar el hidrocarburo, razón por la cual el militar al mando instruyó realizar un cerco de seguridad; no obstante, una vez que advirtió que no se podía controlar a la multitud, solicitó apoyo vía telefónica al Comandante del Tercer Regimiento Mecanizado de “quien recibió la orden de evitar cualquier confrontación con la población.”

89. La SEDENA informó que a las 16:50 horas, el elemento castrense al mando envió el reporte solicitado por Seguridad Física de PEMEX, proporcionó las coordenadas y una fotografía en la que se observa un charco con burbujeo, sin presencia de personas. La imagen fue tomada a las 15:30 horas, pero debido a la falta de señal de radiocomunicación, se envió 80 minutos después. Como resultado, el Sector Ductos Catalina de PEMEX recibió el reporte de una toma clandestina no hermética a las 16:50 horas, clasificándola como una “pérdida de contención menor” en el tramo de 14” Poza Rica-Tula, entre los kilómetros 215+000 y 229+000, cercano al poblado de San Primitivo, municipio de Tlahuelilpan, Hidalgo.

90. Sin embargo, a las 17:38 horas, Seguridad Física de PEMEX envió un reporte al Sector de Ductos que incluía una nota de prensa publicada en una red social que decía: “CIENTOS DE PERSONAS RECOGEN HIDROCARBUROS EN RUPTURA EN DUCTO DE PEMEX”; alrededor de las 18:04 horas, la Gerencia de Servicios de Seguridad Física de PEMEX hizo llegar un video por telefonía celular en el que se apreciaba un derrame de mayor magnitud.

91. Por lo anterior, a las 18:10 horas, el Sector Ductos Catalina solicitó al Centro de Control la suspensión del poliducto Poza Rica-Tula. En respuesta a los cuestionamientos realizados por esta Comisión Nacional, PEMEX informó que no se registró una baja de presión, que el sistema no genera reportes ni realiza un seguimiento y evaluación de ductos. Asimismo, precisó que la distancia entre el lugar de los hechos y el Centro de Control México, que es el más cercano, es de 76

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

kilómetros. Se inició la suspensión secuencial del poliducto a las 18:20 horas, pero el tiempo estimado para que el flujo de hidrocarburo se detuviera completamente a lo largo del ducto, que tiene una extensión de 287 kilómetros, era de 160 horas.

92. A las 18:27 horas, se envió de forma remota el comando para cerrar las válvulas y, con el fin de controlar la columna del punto más alto y reducir la presión estática, a las 18:30 horas, se bloqueó la válvula de seccionamiento Benito Juárez, ubicada en el kilómetro 199+429, utilizando el sistema SCADA.

93. Alrededor de las 18:55 horas, se registró un incendio de gran magnitud mientras se encontraba presente personal de la SEDENA, incluyendo al Comandante del Tercer Regimiento Mecanizado, acompañado por un jefe, cuatro oficiales, 44 elementos de tropa, y cuatro oficiales de la división de Gendarmería de la entonces Policía Federal. Este personal auxilió a la población e implementó un perímetro de seguridad. Asimismo, se coordinó con el Gobierno del Estado de Hidalgo, los servicios de emergencia, protección civil, bomberos y autoridades civiles para proporcionar apoyo con ambulancias y servicios médicos, activándose el Plan DN-III-E en sus fases de Prevención, Auxilio y Recuperación. A las 19:20 horas, arribó personal del Sector Ductos Catalina de PEMEX, que se encontraba atendiendo reportes de tomas clandestinas en poblados cercanos.

94. Asimismo, de la información proporcionada por PEMEX se señalaron cuestiones técnicas que establecen de manera esencial lo siguiente:

- a)** El derecho de vía corresponde a caminos rurales con brecha, lo cual dificulta el traslado a velocidades superiores a los 20 kilómetros por hora; aunado a ello, los agentes no portan herramienta o equipo especializado para la reparación de los ductos y sólo portan armamento, PEMEX adujo que, ante el incremento de tomas clandestinas, el personal de Seguridad Física de PEMEX y SEDENA resulta insuficiente para recorrer diariamente el 100% de los ductos.

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

b) Respecto del proceso de cierre del ducto, en el fluido de hidrocarburo intervienen factores de temperatura, presión y operación, por lo cual la suspensión de un ducto no es inmediata, sino que debe analizarse y distribuirse a través de estaciones de bombeo, rebombeo y válvulas.

c) El perfil topográfico de Tula de Allende, está a 2 mil 161 metros de altura sobre el nivel del mar, mientras que la toma clandestina se encontraba a una altura de 2 mil 067, es decir, existía una pendiente de 94 metros, lo que genera una presión importante del hidrocarburo que se encontraba al interior del ducto, pues a pesar de que el flujo del ducto estaba suspendido, aún fluía el producto.

d) PEMEX señaló que no todas las estaciones cuentan con tecnología SCADA y que es necesario realizar la suspensión secuencial del ducto a fin de evitar un daño mayor provocado por los cambios excesivos en la presión cuando la velocidad de un fluido se ve alterada debido a la manipulación de los dispositivos y las tuberías en las que se transporta el hidrocarburo.

e) Por cuanto hace a la suspensión del ducto, la secuencia se resume de la siguiente manera:

18:20 horas. Fuera de Operación Estación Barra Norte;

18:23 horas. Fuera de Operación Estación Ceiba;

18:23 horas. Fuera de Operación Estación Zoquital;

18:23 horas. Fuera de Operación Estación Catalina;

18:23 horas. Fuera de Operación Estación Cima;

18:30 horas. Bloqueo vía remota SCADA de la válvula de seccionamiento Benito Juárez;

20:00 horas. Bloqueo manualmente la válvula de seccionamiento Juandhó.

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

f) A pesar de que se encuentra realizada la suspensión, el combustible permanecía en el ducto y siguió fluyendo por la presión natural a partir de la ubicación física del ducto y la altura sobre el nivel de mar.

95. Por lo anterior esta Comisión Nacional solicitó a dos especialistas investigadores en las áreas de Física y Química del Instituto de Ciencias Físicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (ICF-UNAM) que analizara la información proporcionada por PEMEX a fin de precisar si hubo alguna inconsistencia en lo señalado. Al respecto, los especialistas señalaron que lo informado por PEMEX se encuentra dentro de los parámetros y que el protocolo o la secuencia de suspensión del ducto adoptada fue adecuada atendiendo a las siguientes consideraciones:

- A) En el flujo de hidrocarburo intervienen factores de temperatura, presión, operación, topográficos, etcétera. Para realizar la suspensión de operación de un ducto, se efectúa de manera secuencial, es decir, conforme a los manuales de PEMEX, ya se tiene establecido la serie de acciones a seguir. Por ello, el haber disminuido la presión del ducto Tuxpan-Poza Rica-Cima de Togo-Tula, en un lapso de aproximado de diez minutos lo estiman dentro de los parámetros normales, sobre todo si se considera el perfil topográfico de la toma clandestina frente a la ubicación de la Refinería de Tula, toda vez que se advierte un diferencial de más de noventa metros de altura entre un punto y otro.
- B) Tal declive representa presión en el ducto por la presencia del hidrocarburo, en consecuencia, el combustible seguía brotando. Existió lógica y congruencia al operar el cierre de la válvula de Juandhó noventa minutos después del de Benito Juárez, tal acción evitó lo denominado golpe de ariete, pues permitió disminuir la presión en el ducto ante el diferencial de altura entre el punto de la toma clandestina y la estación más cercana.

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

- C) En este punto establecieron que el actuar de PEMEX fue acorde a la normatividad, en su caso, podría cuestionarse porque no se instrumentó la suspensión del ducto antes de las 18:20 horas, pues aunque los manuales de organización y funcionamiento son muy específicos en las acciones a desplegar, se trata de una actividad en las que intervienen varias personas donde existe el error humano, la falla de uno de los intervinientes incide en el proceso, inclusive a partir de la cadena de mando, cuando no se toman las decisiones con celeridad y firmeza.
- D) La tecnología SCADA de PEMEX, no se parece a la utilizada por ejemplo en Estados Unidos de Norteamérica, donde todo es automatizado, en nuestro país es bajo el porcentaje de sistematización, en el Centro de Control México, en muchos puntos vía telefónica se ordena realizar las actividades de revisión y suspensión de ductos.
- E) Así mismo, se especificó que existe una Norma Oficial Mexicana “NOM-027-SESH-2010, Administración de la integridad de ductos de recolección y transporte de hidrocarburos,” la cual debe actualizarse cada cinco años, y en el caso particular, esta Norma Oficial se actualizó hasta el 2017, bajo la denominación “NOM-009-ASEA-2017, Administración de la integridad de ductos de recolección, transporte y distribución de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos”. Sin embargo, se publicó hasta el 25 de enero de 2019, por lo cual a la fecha del siniestro, la NOM-027-SESH-2010, aunque había perdido vigencia, continuaba en uso como referencia.

96. De lo informado por la SEDENA y PEMEX se puede concluir:

- a) Acorde con los convenios de colaboración celebrados por PEMEX con SEDENA y SEMAR, al momento de los hechos no existía ningún protocolo, lineamiento, directiva o cualquier otro instrumento que contemplara las acciones a seguir de manera conjunta o por separado ante actos masivos de recolección

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

ilícita de combustible.

b) El personal que conforma la cuadrilla de agentes de Seguridad Física de PEMEX no cuenta con los conocimientos y capacidad técnica necesaria para la reparación inmediata del ducto. Los agentes deben dar aviso de la existencia de una fuga o toma clandestina y posteriormente, personal especializado de PEMEX acude a reparar el ducto. Sin embargo, esto implica pérdida de tiempo y duplicidad de procesos.

c) El personal militar tenía tres días en la vigilancia de ductos de PEMEX, pudiendo existir una falta de pericia en su actuación, lo que pudo contribuir en el envío de información desfasada, toda vez que mediante el envío de una fotografía tomada una hora antes, se reportó la existencia de un derrame menor sin que se advirtiera la presencia de civiles, por ello, se calificó como un incidente menor, cuando a las 16:50 horas el derrame de hidrocarburo se presentaba en cantidades importantes y en la zona ya se encontraban presentes más de 200 personas, lo que se consideraba un derrame mayor e implicaba la adopción inmediata del protocolo.

97. Por lo que hace a PEMEX.

a) El personal adscrito al Sector Ductos Catalina de PEMEX, tuvo conocimiento de la toma clandestina calificada como menor a las 16:50 horas y, a las 17:38 horas se recibió un reporte institucional que daba cuenta de un derrame de gran magnitud y la presencia de una multitud de personas en la zona, por lo que de inmediato se inició el cierre del flujo del ducto. El personal que acude al lugar de los hechos se encontraban tres zonas diferentes a una distancia considerable para atender el evento.

b) PEMEX comunicó que la Norma Oficial Mexicana “NOM-027-SESH-2010, Administración de la integridad de ductos de recolección y transporte de hidrocarburos” carece de validez, toda vez que el tiempo de actualización feneció,

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

aunque al momento de los hechos se utilizó como referencia para la operación y mantenimiento normal de sus ductos; la autoridad correspondiente deberá investigar si ello implicó un incumplimiento al artículo 51 de Ley Federal sobre Metrología y Normalización, aplicable al caso.

c) La actividad principal del personal de Ductos de PEMEX, es la de realizar limpieza a válvulas, corte de maleza, limpieza general, pintura, lubricación y engrase de válvulas, pintura de ductos, mantenimiento a señalamientos restrictivos, etcétera; sin embargo, por el incremento de tomas ilegales su actividad se ha centrado clausurar las mismas.

d) El incremento de tomas clandestinas, es factor que debe considerar PEMEX, a efecto de incrementar sus recursos humanos y materiales, para ello, deberá promover una capacitación y certificación de su personal, donde se consideren los escenarios que enfrentan sus trabajadores al momento de dar mantenimientos a sus ductos, clausurar tomas ilegales y la cada vez más constante presencia de población en recolección del hidrocarburo.

e) Debido al riesgo que entraña el transporte de hidrocarburos a través de los ductos y el aumento en las tomas clandestinas PEMEX debe emitir protocolos de actuación donde se contemplen campañas de difusión en medios masivos de comunicación que adviertan a la población acerca de las consecuencias de estar en contacto del hidrocarburo; programas de capacitación a servidores públicos municipales y debe adoptar por separado o de manera coordinada con otras autoridades un procedimiento que contemple la gestión de incidentes mayores y la presencia masiva de personas.

98. Lo antes desarrollado pone de manifiesto la necesidad de una capacitación constante y permanente para el personal de PEMEX, SEDENA y SEMAR en lo relativo al manejo de hidrocarburos. Asimismo, es fundamental la actualización de procedimientos, estudios e instrumentos que mejoren la seguridad de los procesos

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

llevados a cabo por esta empresa productiva del Estado, en beneficio tanto de la empresa como de la sociedad.

D. Afectaciones a la salud de las personas

99. Las afectaciones a la salud física y psicológica causadas por los hechos repercutieron considerablemente en la vida de los sobrevivientes y sus familias. El resultado evidente fueron 138 fallecimientos, dejando únicamente 13 sobrevivientes, de los cuales 5 eran adolescentes. Esta Comisión Nacional también tuvo conocimiento de que 194 niñas, niños y adolescentes quedaron en situación de orfandad tras la muerte de alguno de sus progenitores. Además de las lesiones físicas y la pérdida de sus seres queridos, estas personas se encuentran en un estado de vulnerabilidad que ha limitado su capacidad para ejercer plenamente sus derechos y ha afectado significativamente sus proyectos de vida.

100. Es evidente que las afectaciones provocadas por los hechos y las limitaciones o impedimentos para el ejercicio pleno de los derechos humanos constituyen un daño inmaterial. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrIDH) ha establecido que no es necesario demostrar ni hacer un análisis del nexo causal entre la muerte de una persona y el sufrimiento que ello ocasiona a sus hijas e hijos, cónyuge o compañero(a), madre y padre.

101. En cuanto al proyecto de vida, la CrIDH lo define como

[...] la realización integral de la persona afectada, considerando su vocación, aptitudes, circunstancias, potencialidades y aspiraciones, que le permiten fijarse razonablemente determinadas expectativas y acceder a ellas (...) se asocia al concepto de realización personal, que a su vez se sustenta en las opciones que el sujeto puede tener para conducir su vida y alcanzar el destino que se propone. En rigor, las opciones son la expresión y garantía de la libertad. Difícilmente se podría decir que una persona es verdaderamente libre si carece de opciones para encaminar su existencia y llevarla a su natural culminación. Esas opciones

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

poseen, en sí mismas, un alto valor existencial.

102. Asimismo, conceptualiza el daño al proyecto de vida como la

pérdida o el grave menoscabo de oportunidades de desarrollo personal, en forma irreparable o muy difícilmente reparable [resultado de la violación de derechos humanos], que cambia drásticamente el curso de la vida, impone circunstancias nuevas y adversas, y modifica los planes y proyectos que una persona formula a la luz de las condiciones ordinarias en que se desenvuelve su existencia y de sus propias aptitudes para llevarlos a cabo con probabilidades de éxito.

103. En este sentido, los efectos permanentes y directos en las personas sobrevivientes son innegables. Los síntomas de trauma, procesos de duelo, ansiedad, depresión, sentimientos de impotencia, angustia y desesperanza son evidentes ante el violento y repentino cambio en su estado de salud y dinámica familiar, lo que ha afectado de manera indudable su desarrollo integral.

104. En concordancia, esta Comisión Nacional no considera necesario profundizar en el nexo causal entre los hechos, sus consecuencias y la manera en que estas han afectado su calidad de vida, ya que es innegable que se han generado secuelas a nivel físico, psicológico y social, como son alteraciones en el estado emocional de los sobrevivientes y sus expectativas sobre el futuro y sus relaciones sociales.

105. Para este Organismo Autónomo, resulta preocupante que, a seis años de los hechos, a pesar de que las personas han recibido atención, no han tenido acceso a un mecanismo de atención adecuado que, de entrada, permitiera clarificar su condición y por ende, su acceso a la reparación integral del daño. Por el contrario, cuando acuden a solicitar apoyo a las autoridades, enfrentan una percepción negativa, discriminatoria e incluso criminalizante.

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

106. En este contexto, se sugiere considerar el contenido de la Ley General de Víctimas, en su artículo 6, fracción XIX, que señala que una persona vulnerada en sus derechos es “la persona física que directa o indirectamente ha sufrido daño o el menoscabo de sus derechos como resultado de una violación de derechos humanos o de la comisión de un delito”. Si analizamos este concepto a la luz de la tendencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos durante los últimos veinte años, la cual ha considerado como víctimas a personas provenientes de los sectores más vulnerables o excluidos, es claro que los sobrevivientes de los hechos deben ser reconocidos como tales.

107. Desde un enfoque de derechos humanos, es necesario considerar los factores externos que contribuyeron a potenciar la conducta que derivó en el lamentable incendio, tales como la vulnerabilidad de la comunidad, el riesgo inherente al transporte de hidrocarburos, actividad peligrosa por naturaleza, así como el contexto en el que se desarrollaron los hechos y la estigmatización posterior. Es importante destacar que, en todos los casos, el Estado mexicano debe ineludiblemente cumplir con sus obligaciones de respetar y garantizar los derechos humanos para su ejercicio pleno, independientemente de la responsabilidad que la autoridad competente pudiera llegar a determinar en relación con la participación en lo sucedido.

108. Por otro lado, es fundamental considerar la condición y el tratamiento de los menores que quedaron en situación de orfandad, dado que forman parte de un contexto de rezago social, pobreza y exclusión. Esta consideración debe hacerse teniendo en cuenta la obligación reforzada del Estado frente a la infancia, como garante de sus derechos humanos, y no desde una perspectiva asistencialista o sesgada del ejercicio de estos derechos.

109. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrIDH) ha señalado que la obligación reforzada del Estado implica cumplir con deberes como la actuación

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

oficiosa para la protección de la infancia, la obligación de exhaustividad en la atención a sus necesidades, y la aplicación del principio del interés superior del niño en todas las cuestiones que les afecten, garantizando así la integralidad en la atención y protección de sus derechos.

110. En cuanto a la obligación de asegurar la asistencia y representación adecuada para el ejercicio de sus derechos, la CrIDH ha precisado que el Estado no sólo debe velar por el libre ejercicio de los derechos de la infancia a través de la representación tradicionalmente centrada en los padres o tutores, conforme al principio de autonomía progresiva, sino que también debe garantizar que cualquier niño o niña que lo necesite cuente con una representación adecuada para ejercer plenamente sus derechos.

111. Asimismo, la CrIDH ha subrayado que la obligación de garantizar la integralidad en la atención y protección de los derechos de la infancia implica que, en toda decisión que afecte a los niños, niñas y adolescentes, el Estado debe considerar la totalidad de sus derechos. Esta interrelación amplía el alcance de las obligaciones del Estado, ya que la vulneración de uno de los derechos inevitablemente afectará a otros. Diversos elementos físicos, mentales y emocionales influyen en el desarrollo de diferentes aspectos de la persona en etapas posteriores; además, los elementos familiar, comunitario y social son fundamentales en la construcción del desarrollo. Así, cualquier afectación en la vida de un niño o niña repercute en su desarrollo general, y cuando se vulneran ciertos derechos, es evidente que esto impactará en otros.¹⁰

112. En consecuencia, la acción pública que afecta los derechos de niñas, niños y adolescentes debe considerar, en la medida de lo posible, la integralidad de sus derechos. Esto contrasta con el enfoque segmentado o parcial que se ha adoptado

¹⁰ Griesbach Guizar, Margarita. "La obligación reforzada del Estado frente a la infancia ". DFensor, 2014, 13-17. <http://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r35198.pdf> pag. 17.

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

en su atención. Por ello, la ONU ha señalado que invertir en programas de apoyo a las familias y en el desarrollo de la primera infancia, especialmente aquellos dirigidos a las familias en situación de vulnerabilidad, es una de las estrategias más rentables y eficaces para reducir las conductas de riesgo entre los jóvenes.

113. La protección de la salud y el acceso a servicios en esta materia constituyen derechos fundamentales para todas las personas. Su reconocimiento a nivel constitucional en el artículo 4°, párrafo cuarto, implica que deben ser provistos bajo estándares básicos de disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad, con las características esenciales de generalidad, igualdad, continuidad, regularidad y obligatoriedad. En este sentido, la ausencia de estas características no solo implica una violación a esos derechos humanos y una contravención de las obligaciones de las autoridades competentes, sino que también invisibiliza la condición de las personas afectadas y les niega la posibilidad de desarrollarse sanamente y vivir con dignidad.

114. Por lo anterior, en un esquema de máxima protección a las personas, esta Comisión Nacional solicita a las autoridades destinatarias del presente Informe que, dentro de sus competencias, adopten medidas tendientes a la adecuada atención, que incluyan la valoración de su condición, a partir de la valoración del daño al proyecto de vida de los sobrevivientes y de las familias de las niñas, niños y adolescentes que quedaron en situación de orfandad.

E. Consecuencias del derrame en tierras agrícolas y mantos acuíferos

115. El suelo del territorio afectado fue contaminado por hidrocarburos, que al ser depositados en la superficie, pueden diluir y filtrar con la ayuda de las lluvias. Estas arrastran las partículas solubles, permitiendo que los hidrocarburos fluyan hacia el subsuelo, se absorban y se dispersen hasta alcanzar el nivel freático, siguiendo la dirección de la corriente subterránea y contaminando el agua. La contaminación de los suelos por hidrocarburos altera sus características físicas, químicas y biológicas,

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

lo que impacta negativamente el ecosistema y causa daños a la flora, fauna y a las comunidades asentadas en la zona.

116. En el caso de los suelos agrícolas, el daño es aún mayor, ya que la inutilización de estos terrenos para el cultivo o la ganadería genera perjuicios económicos y sociales para la población. Es importante destacar que los compuestos de los hidrocarburos son tóxicos para los seres humanos y otras formas de vida; en algunos casos, se han asociado con efectos mutagénicos y carcinogénicos.

117. Dado que los hidrocarburos vertidos experimentan procesos de transformación, degradación y cambio de fase, como la volatilización, disolución, emulsificación y sedimentación, el impacto ambiental negativo se refleja en el agua, el aire, el suelo y la pérdida de biodiversidad. Esto afecta la fertilidad de los suelos, el crecimiento de las plantas y la supervivencia de los animales que dependen de ellas, generando a su vez un impacto económico y socioambiental negativo en las comunidades de la zona. En los seres humanos, algunos efectos nocivos detectados por la exposición accidental a hidrocarburos incluyen vómito, depresión del sistema nervioso central, daños hepáticos y cáncer; concentraciones elevadas (10 ml/kg de peso corporal) pueden incluso causar la muerte.

118. A modo de ejemplo, un estudio diagnóstico en la localidad de Comalcalco, Tabasco, destaca el impacto de vivir cerca de pozos y ductos durante más de 40 años. En 2018, la fractura de una línea de oleoducto de 6 pulgadas de diámetro provocó un derrame de petróleo que liberó tóxicos en el aire, suelo y agua, afectando gravemente a la comunidad.¹¹

¹¹ Cfr. Pérez Muñoz, Yuliana, et. al., “Evaluación de impacto socioambiental, por derrame de petróleo de un ducto en Comalcalco, Tabasco”, Journal of Basic Sciences, Vol. 5 (15), p. 143, sep-dic 2019

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

119. Tras el derrame, los habitantes informaron que se realizó un análisis químico del suelo, detectándose grandes proporciones de contaminantes. Como resultado, se iniciaron trabajos de restauración y biorremediación, que incluyeron muestreos periódicos de suelo y agua, la extracción del suelo impregnado de petróleo y su sustitución por suelo nuevo. Además, se delimitó la zona para evitar la expansión del petróleo contaminado.

120. Asimismo, los residentes de la localidad señalaron que han estado expuestos de manera continua a fugas y derrames de hidrocarburos. Al correlacionar los padecimientos reportados por los habitantes, los especialistas identificaron una "prevalencia elevada de enfermedades reumáticas, lupus, síntomas neurológicos, respiratorios y problemas cardiovasculares".¹²

121. En este caso particular, PEMEX informó que, según el dictamen de avalúo de daños, el volumen de combustible derramado fue de aproximadamente 1,080 barriles. De manera complementaria, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente realizó un estudio del suelo en la zona afectada y determinó que los niveles de contaminación exceden los límites permisibles establecidos en la NOM-138-SEMARNAT/SSA1-2012.

122. La Norma Oficial Mexicana define tres fracciones de hidrocarburos: la fracción ligera, la media y la pesada. Cada una de ellas es una mezcla de hidrocarburos que varían en el número de átomos de carbono, de menor a mayor. La fracción pesada incluye hidrocarburos con cadenas de más de 18 carbonos, los

¹² Pérez Muñoz, Yuliana, et. al., "Evaluación de impacto socioambiental, por derrame de petróleo de un ducto en Comalcalco, Tabasco", Journal of Basic Sciences, Vol. 5 (15), p. 145, sep-dic 2019

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

cuales pueden representar un riesgo para la salud humana. Es importante destacar que algunos de los hidrocarburos presentes en la fracción pesada pueden causar daños neurológicos, así como afectar el riñón, el hígado y los pulmones.¹³

123. El estudio realizado por la PROFEPA detectó una mayor concentración de hidrocarburos en el área del canal de riego, los cuales se sintetizan a continuación:

Muestra	Límite máximo de acuerdo con la NOM	Parámetros localizados
Fracción ligera	200mg/kg	0.04mg/kg hasta 3,218.56 mg/kg
Benceno, Tolueno, etilbenceno y xileno (BTEX)	6.00mg/kg	0.07mg/kg hasta 16.82 mg/kg
Etilbenceno	10mg/kg	0.05mg/kg hasta 118mg/kg
Tolueno	40mg/kg	402.06 mg/kg
Xileno	40 mg/kg	582.60 mg/kg

¹³Santillán, Luisa María. “Los hidrocarburos derramados en el suelo pueden llegar a los depósitos de agua subterránea” UNAM. DGDC. 21 de septiembre de 2012. <https://ciencia.unam.mx/leer/107/Suelos-contaminados-con-hidrocarburos-riesgo-para-la-salud-humana>

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

124. En estudio de los datos las personas especialistas informaron a la FGR que

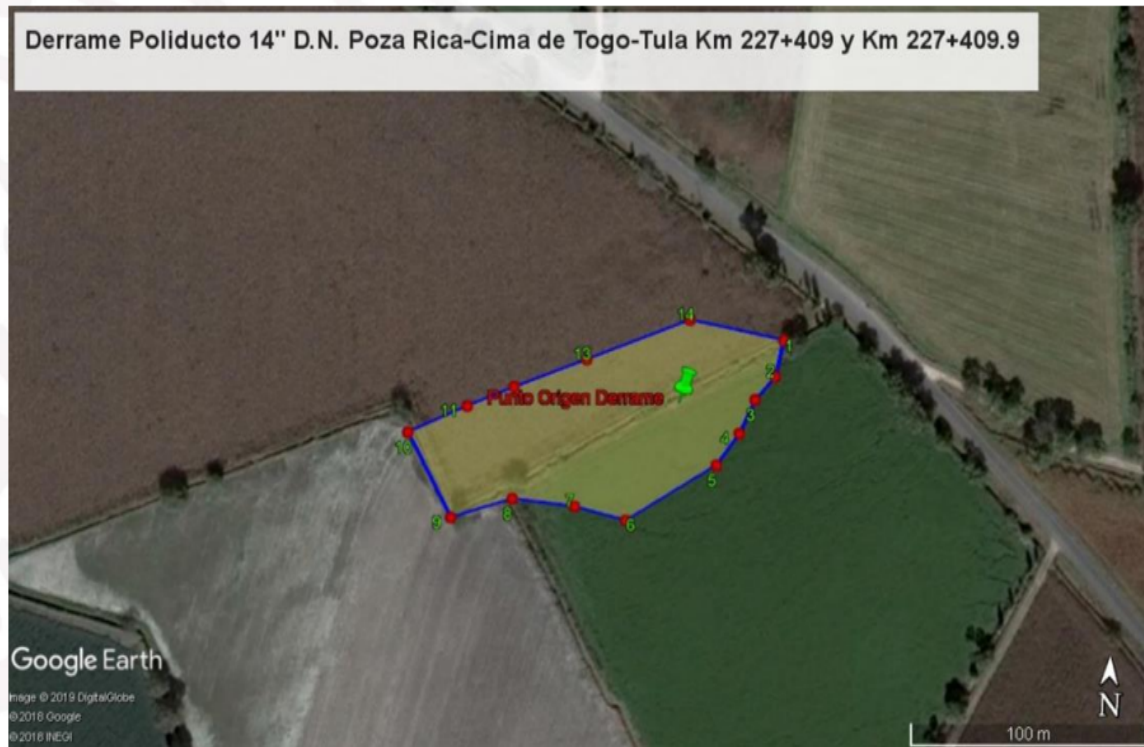
El suelo tiene la capacidad de admitir una serie de alteraciones que pueden ser asimiladas si no superan los límites de su propia capacidad. La concentración de las fases asimilables permanece invariable durante años, presentándose en el suelo como contaminantes persistentes e irreversibles, lo que puede ocasionar graves perturbaciones tanto en los vegetales como en los animales que los consumen.

125. Con base en el estudio realizado, dicha Procuraduría determinó la existencia de altos niveles de contaminación y daños irreversibles en la zona.

126. En relación con esto, se solicitó información a la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA), la cual informó que inspectores federales se trasladaron a la localidad de San Primitivo, en el Municipio de Tlahuelilpan, Estado de Hidalgo, con el fin de verificar que PEMEX Logística cumpliera con sus obligaciones ambientales de prevención, control, caracterización y remediación de la contaminación del sitio derivada del evento.

127. La inspección fue atendida por personal del Sector Ductos Catalina de PEMEX Logística, y se levantó un polígono visible de afectación de aproximadamente 7,928.00 m².

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.



128. Cabe destacar que, durante esa inspección, el personal de la ASEA pudo comprobar la existencia de una nueva toma clandestina a escasos centímetros de la clausurada que provocó el derrame mayor y el posterior incendio. Esto evidencia la falta de vigilancia por parte de PEMEX, así como la persistencia de la extracción ilegal y la falta de sensibilización en la comunidad respecto al peligro que entrañan dichas actividades. Para ello, se solicitó información a PEMEX, a ASEA y a la SEMARNAT con el fin de conocer las acciones y programas elaborados para la remediación del suelo y las aguas contaminadas.

129. En el caso particular, y conforme a lo señalado anteriormente, está plenamente acreditado que, a raíz del derrame y el posterior incendio, el suelo y el agua en la zona están contaminados por sustancias químicas. Esto provoca un desequilibrio ecológico fuertes afectaciones a la población que habita en la región.

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

130. En su Observación No. 14, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU precisó que el derecho a la salud está estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos. La protección de la salud abarca no solo los cuidados sanitarios oportunos y apropiados, sino también factores subyacentes que determinan el estado de salud, como el acceso al agua segura y potable, una nutrición y vivienda adecuadas, así como un entorno ambiental saludable.

131. El derecho a un medio ambiente sano está previsto en el artículo 4º, párrafo quinto, y en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Política Federal; en el inciso b) del artículo 12.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y en los artículos 1º, 2º, 10 y 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”). Estos documentos particularizan la obligación de los Estados de adoptar medidas y disposiciones de derecho interno para garantizar la efectividad de los derechos de toda persona a la salud, a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos, tal como se establece en el artículo 1 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en el artículo 43 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

132. Continuando con el tema, para el Estado mexicano no cabe duda de la importancia que tiene proteger el derecho humano a un medio ambiente sano, tal como está previsto en el artículo 4º, párrafo quinto, de la Constitución Política Federal, así como su obligación de garantizarlo.

133. Por lo tanto, la intención del Constituyente Permanente al consagrar este derecho no se limitó a enunciar una norma programática, sino que se proyectó con plena eficacia como un mandato concreto para la autoridad, cuya fuerza jurídica la

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

vincula a preservar y conservar el medio ambiente. Así, la protección del medio ambiente, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico, son principios fundamentales que el Constituyente buscó tutelar.

134. De lo anterior, se colige que el Estado mexicano tiene la obligación de emplear hasta el máximo de los recursos que disponga para garantizar la eficacia en el goce del nivel más alto de los derechos humanos; en este sentido existe una responsabilidad compartida entre autoridades y gobernados, dado que el medio ambiente sano, como elemento indispensable para la conservación de la especie humana y para el disfrute de otros derechos fundamentales, tiene carácter colectivo, al ser un bien público cuya preservación beneficia a la población en general, ello implica que el Estado debe implementar políticas públicas que permitan prevenir y mitigar la degradación ambiental conforme a los estándares constitucionales y convencionales y que la sociedad debe tener una participación activa y solidaria.

135. Por otra parte, es necesario considerar que el cauce del canal de riego en la zona fue desviado y que se ha propuesto la edificación de un memorial en esos terrenos. Sin embargo, a más de seis años después de los lamentables acontecimientos, ni el Gobierno Federal, Estatal ni Municipal se ha acercado a la comunidad o a las familias para consultarlas o presentarles acciones para la recuperación del suelo o para la realización de un proyecto que conmemore el honor, la dignidad y la humanidad de las personas afectas por los hechos. Esto es una consecuencia directa del incumplimiento de la obligación del Estado mexicano de prevenir y mitigar la degradación ambiental.

136. En este sentido, resulta indispensable hacer referencia a la responsabilidad subsidiaria del Estado, específicamente la derivada de PEMEX, dado que ha tenido pleno conocimiento del incremento exponencial de las tomas clandestinas. PEMEX

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

resguarda la información sobre la ubicación de sus ductos en toda la República, cuenta con personal capacitado y conoce a detalle los riesgos e impactos que conlleva el manejo inadecuado de los hidrocarburos, así como las implicaciones para la población aledaña a los ductos. Sin embargo, ha omitido adoptar las medidas necesarias, razonables y efectivas para abordar el grave problema de la extracción ilegal de hidrocarburos, lo que evidencia una indiscutible falta de debida diligencia.

137. En el informe de sustentabilidad de 2019, en el apartado de Desempeño Ambiental, PEMEX manifestó estar consciente y comprometido con los objetivos del Plan de Negocios aplicable. En particular, se buscó “fortalecer el enfoque de responsabilidad social, minimizar el impacto ambiental y mejorar la eficiencia energética”. En este contexto, se incluyó la estrategia 10.2, dirigida a “reducir el impacto ambiental de las actividades industriales y mejorar la gestión energética de la empresa”, cuyo objetivo es “lograr una operación con un enfoque sustentable, realizando un manejo integral del agua, reduciendo las emisiones de CO₂ y el pasivo ambiental, y cumpliendo con las normas aplicables”.

138. De esta manera, en el informe se señaló que se desarrollarían e informarían sobre acciones concretas para reducir el índice de uso de agua, incrementar el reúso de agua en refinerías, contribuir a la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, reducir el pasivo ambiental mediante la atención de sitios afectados por derrames de hidrocarburos, disminuir las emisiones de bióxido de azufre en PEMEX Transformación Industrial, mejorar el desempeño energético y conservar los servicios ambientales prestados por las áreas de PEMEX dedicadas voluntariamente a la conservación, así como las cuencas en las que opera (Parques Ecológicos Jaguaroundi y Tuzandépetl).

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

139. En lo que respecta a la reducción del pasivo ambiental a través de la atención de sitios afectados por derrames de hidrocarburos, PEMEX manifestó haber llevado a cabo acciones encaminadas a la capacitación y entrenamiento del personal clave en los procedimientos operativos, de seguridad y de respuesta a emergencias.

140. Ello incluye la práctica periódica de procedimientos de respuesta mediante simulacros operacionales y contraincendios para responder de manera rápida y efectiva a emergencias, la implementación de programas de asignación presupuestal para eliminar riesgos críticos, así como la realización de actividades conjuntas con diferentes instancias del gobierno federal para evitar el robo de combustibles y, en su caso, atender y minimizar los derrames ocasionados y los potenciales daños a la población y al medio ambiente.

141. Con base en lo anterior, esta Comisión Nacional destaca que, aunque se enumeran diversas acciones, PEMEX no precisó labores concretas para resarcir los daños a la población y al medio ambiente ocasionados por los hechos, ni se refirió a acciones ante cualquier otro evento similar. Esto podría constituir una responsabilidad, dado que la empresa tiene obligaciones conforme a las leyes en materia energética y ambiental. Además, se advierte una responsabilidad social al no atender los principios y lineamientos que deben guiar su actuación desde un enfoque en derechos humanos.

142. Al considerar la magnitud del accidente, así como su trascendencia ecológica, social y colectiva, la incidencia en la salud pública y el medio ambiente, la gravedad de los posibles efectos de la contaminación provocada por el derrame, y las múltiples afecciones padecidas por las familias de la comunidad, esta Comisión Nacional opina que se genera una responsabilidad subsidiaria del Estado para llevar a cabo la limpieza y recuperación de los suelos. Esto encuentra respaldo jurídico en el artículo 4°, párrafo quinto, de la Constitución Política Federal, la Declaración de

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, la Carta Mundial de la Naturaleza, y los principios 1, 2, 15 y 17 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, así como en la Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible.

143. También se considera el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 11, 12 y 15 de la Agenda 2030, y los numerales 1°, 2° y 11 del Protocolo de San Salvador, que reconocen el deber del Estado de proteger y garantizar el medio ambiente, previniendo acciones que puedan degradarlo. Asimismo, se fundamenta en lo dispuesto en los artículos 18 y 25 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, 72 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, y 130, 132 y 134 de su Reglamento.

144. En este sentido, la Comisión Nacional considera que el presente Informe representa una oportunidad para el Estado mexicano y para PEMEX de implementar acciones que respondan de manera práctica y eficaz a la recuperación de nuestro medio ambiente, fomentando el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la Agenda 2030 y los compromisos derivados del Acuerdo de París en materia de cambio climático.

145. Por lo tanto, se considera primordial que PEMEX, en coordinación con la ASEA, la SEMARNAT, el Gobierno del Estado de Hidalgo y el Ayuntamiento de Tlahuelilpan, elabore de manera conjunta un programa de remediación de la zona. Este programa deberá contemplar la participación de la comunidad y de las personas afectadas, así como atender los deseos y necesidades de las familias que buscan preservar las cenizas de sus seres queridos.

146. Esto se realizará de conformidad con las obligaciones de PEMEX y de las demás autoridades competentes, así como con aquellas derivadas de la responsabilidad social que tiene esta empresa del Estado.

F. La Obligación de Petróleos Mexicanos de Respetar Derechos Humanos Como Empresa Productiva del Estado

147. De conformidad con el contenido del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el párrafo tercero establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Esto debe hacerse de acuerdo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado está obligado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

148. Así, es responsabilidad del Estado proteger contra las violaciones a los derechos humanos cometidas tanto por sus propios órganos como por particulares, dentro de un esquema de eficacia horizontal de los derechos humanos. Esto implica que los particulares, incluidas las empresas, también están obligados a promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos, conforme a la resolución 53/144 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, que aprobó la "Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos". Según esta declaración, toda persona tiene el derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional.

149. De manera concordante, en el Sistema Interamericano, la Resolución 1671 de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos exhorta a los Estados parte a mantener sus esfuerzos en la promoción y protección de los derechos humanos, reiterando la inclusión de los particulares, es decir, de personas físicas y morales de derecho privado.

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

150. En relación con la necesidad de que las empresas incorporen el tema de los derechos humanos como componente de sus actividades, contribuyendo así a su eficacia, la resolución A/HRC/26/L.1, de fecha 23 de junio de 2014, propuso que los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos sean incluidos en las políticas públicas de los Estados miembros a través de un Plan de Acción Nacional u otro marco similar.

151. Bajo esta perspectiva de eficacia horizontal de los derechos humanos, los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (en adelante, "Principios Rectores") sirven como directrices para que los Estados cumplan con la finalidad de hacer efectivos los derechos humanos en la esfera empresarial y determinen los mecanismos por los cuales las empresas deben respetarlos.

152. El Principio Rector 1 establece que “los Estados deben proteger contra las violaciones de los derechos humanos cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas. A tal efecto, deben adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia”.

153. Por su parte, el Principio Rector 3 menciona que, en cumplimiento de su obligación de protección, los Estados deben:

***a)** Hacer cumplir las leyes que tengan por objeto o por efecto hacer respetar los derechos humanos a las empresas, evaluar periódicamente si tales leyes resultan adecuadas y remediar eventuales carencias;*

***b)** Asegurar que otras leyes y normas que rigen la creación y las actividades de las empresas, como el derecho mercantil, no restrinjan,*

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

sino que propicien el respeto de los derechos humanos por las empresas;

c) Asesorar de manera eficaz a las empresas sobre cómo respetar los derechos humanos en sus actividades;

d) Alentar y si es preciso exigir a las empresas que expliquen cómo tienen en cuenta el impacto de sus actividades sobre los derechos humanos”.

154. Estos cumplimientos y mandatos para el Estado mexicano también son atribuibles a sus empresas productivas. En este sentido, la Recomendación General 37 emitida por esta Comisión Nacional, titulada "Sobre el respeto y observancia de los derechos humanos en las actividades de las empresas", establece en el apartado B, titulado "Empresas que mantienen una relación jurídica con el Estado", que "los Principios Rectores exigen al Estado que tome medidas adicionales de protección contra violaciones a los derechos humanos producidas por empresas de su propiedad. Esto incluye no solo a las empresas que el Estado posee, sino también a aquellas que están bajo su control y a aquellas que reciben importantes apoyos y servicios de organismos estatales".

155. Para sustentar lo anterior, el derecho internacional de los derechos humanos establece que los abusos cometidos por empresas productivas del Estado pueden ser atribuidos al Estado y constituir violaciones que pueden comprometer su responsabilidad internacional de los mismos.¹⁴

¹⁴ Corte IDH, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Sentencia de 27 de junio de 2012, (Fondo y Reparaciones) Serie C 245. Igualmente, véase: CIDH, Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales, "Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos" (2019), párr.70 y 72.

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

156. Lo anterior se fundamenta en la lógica de que, cuando los Estados son propietarios o controlan empresas, tienen a su disposición mayores medios y competencias para adoptar leyes, regulaciones y políticas públicas que protejan y garanticen el respeto de los derechos humanos. Por ello, las empresas productivas del Estado están obligadas a implementar medidas de prevención y mitigación de abusos a los derechos humanos, tanto en su interior como en sus cadenas de suministro.

157. En particular, en relación con la política de actuación de PEMEX como empresa del Estado, el 24 de diciembre de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Código de Ética de Petróleos Mexicanos, así como de sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales. Este documento es de aplicación obligatoria para las personas trabajadoras y cualquier persona vinculada con PEMEX, y establece los principios éticos y directrices de ética corporativa.

158. En dicho Código, PEMEX establece explícitamente su compromiso corporativo frente a los derechos humanos, la comunidad y el medio ambiente. En lo que respecta a los derechos humanos, se compromete a promover, respetar, garantizar y proteger los derechos de todo el personal, así como de personas proveedoras, inversionistas, socios comerciales, comunidades y la sociedad en general. Además, se compromete a contar con instalaciones y procesos que eviten accidentes, riesgos y afectaciones para las personas, comunidades y el medio ambiente.

159. Asimismo, PEMEX cuenta con un Plan de Sostenibilidad basado en cinco pilares relacionados con: a) seguridad operativa, que incluye la seguridad industrial, salud en el trabajo y combate al mercado ilícito; b) personas y valor social, con principios como inclusión, igualdad y no discriminación, ambiente laboral, capital humano y relación con comunidades; c) emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y transición energética, que busca la reducción de emisiones en sus

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

actividades productivas; d) responsabilidad corporativa y transparencia; y e) medio ambiente, que tiene como objetivo reducir emisiones y contribuir a la adaptación frente a los efectos del cambio climático, así como mitigar el impacto ambiental.

160. No obstante, desde un enfoque en derechos humanos, se observa que, a pesar de contar con un Código de Ética que regula su propia actuación y la de sus empresas productivas, subsidiarias y filiales, y tener un Plan de Sostenibilidad que incluye un pilar relacionado con la remediación de sitios afectados por derrames de hidrocarburos—con una meta de remediación de al menos 361 hectáreas afectadas para el 2030—, no existen evidencias de la remediación de sitios contaminados por hidrocarburos derivados de tomas clandestinas y/o actos vandálicos.

161. Esto ocurre a pesar de lo establecido en la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y su Reglamento; la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental; la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial; las Disposiciones Administrativas de Carácter General que establecen los Lineamientos para la Gestión Integral de los Residuos de Manejo Especial del Sector Hidrocarburos; la Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-005-ASEA-2017, que establece los criterios para clasificar los Residuos de Manejo Especial del Sector Hidrocarburos y determinar cuáles están sujetos a un Plan de Manejo.

162. Además, del listado correspondiente, los elementos y procedimientos para la formulación de los Planes de Manejo de Residuos Peligrosos y de Manejo Especial del Sector Hidrocarburos; el Procedimiento Operativo para el Manejo de Residuos en Instalaciones Costa Afuera y Terrestres de PEMEX; las Políticas y Lineamientos para la Gestión Integral de los Residuos en Petróleos Mexicanos y sus Empresas Productivas Subsidiarias, y en su caso, Empresas Filiales; así como lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

en Materia de Hidrocarburos, en relación con la vigilancia debida en los ductos, instalaciones y equipos de asignatarios, permisionarios, contratistas o distribuidores, con el objetivo de prevenir y detectar la probable comisión de delitos.

163. Cabe destacar que, si bien PEMEX coloca como argumento excluyente de responsabilidad un resolutive de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que se le eximió de realizar la remediación en un caso particular, esta Comisión Nacional enfatiza que no se trata de un pronunciamiento general, sino de un caso específico cuyos efectos no pueden ni deben considerarse generales, por lo que, para tener una solución más apegada a los derechos humanos, debe valorarse desde esa perspectiva, no solamente desde la jurisdiccional, y además de manera integral.

164. Por lo anterior, esta Comisión Nacional sugiere a PEMEX y a sus Empresas Productivas Subsidiarias a garantizar una mayor prevención de desastres ambientales y protección del ecosistema, incluyendo la atención a desastres ambientales, incluso cuando sean causados por terceras personas en un acto ilícito. Esto es así porque dichos desastres tienen su origen en el riesgo creado por sus actividades de transporte y almacenamiento de hidrocarburos. PEMEX tiene un deber de cuidado y debe responder incluso ante actos ilícitos de terceros. La problemática de las tomas clandestinas no es nueva; se conoce cómo operan y las zonas de mayor incidencia, lo que permite sostener que son previsibles y razonablemente evitables.

165. Actualmente, los ductos se encuentran en mal estado de mantenimiento, y la tecnología de detección de tomas clandestinas es obsoleta e incompleta. Por ende, se advierte la necesidad de dotar de efectividad las acciones hasta el momento realizadas por parte de esa empresa para disminuir su incidencia. Bajo esta lógica, existe un estado irregular en las actividades de transporte y almacenamiento,

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

así como un incumplimiento de sus deberes, lo que configura una responsabilidad objetiva que, al margen de los delitos y responsabilidades administrativas que implica, para el objeto del presente Informe, deben abordarse desde la perspectiva de los derechos humanos.

166. En este sentido, dado que esta empresa productiva tiene el monopolio de las actividades extractivas y de transporte de hidrocarburos, junto con los ingresos generados por dichas actividades y el presupuesto asignado, y además cuenta con los conocimientos técnicos y personal especializado, está obligada a respetar los derechos humanos. Asimismo, ha adquirido un compromiso social como empresa, lo que implica que su política y prácticas institucionales deben contemplar:

- Requisitos específicos de respeto a los derechos humanos en los marcos sobre sostenibilidad y conducta empresarial responsable. La referencia al respeto a los derechos humanos debe ser explícita y no sólo limitarse ámbito laboral sino abarcar su relación con el exterior, con las comunidades que pueden ser potencialmente afectadas, en su medio ambiente y en el entorno social, tomando en consideración la eficacia horizontal de los derechos humanos, mediante la cual obliga a los particulares a respetar y garantizar los derechos humanos, principalmente cuando de ellos se presume una posición dominante
- Incluir la debida diligencia en derechos humanos como parte de sus procesos productivos, así como cuando sus empresas realicen contratos de asociación comercial con otras empresas públicas o privadas o cuando lleven adelante transacciones comerciales.
- Establecer mecanismos de seguimiento y monitoreo que permitan evaluar los progresos realizados y ajustar las estrategias e incentivos de

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

cumplimiento en caso de ser necesario, al interior y en la cadena de suministros.

167. En este sentido, de acuerdo con su mandato constitucional y legal, PEMEX debe ajustar sus políticas y lineamientos mediante un enfoque de derechos humanos, incorporando procesos que garanticen el pleno ejercicio de los derechos del pueblo de México. Es fundamental destacar la figura de la debida diligencia empresarial en derechos humanos, con el objetivo de asegurar que sus actividades empresariales ofrezcan una mayor protección a los derechos humanos, tanto de la comunidad como en el medio ambiente.

168. En el siguiente apartado se abordará la importancia de que PEMEX y sus empresas filiales integren la debida diligencia en materia de empresas y derechos humanos dentro de sus procesos productivos, alineándose con los protocolos adoptados para la mitigación y control de daños derivados de sus actividades.

G. Debida diligencia en materia de empresas y derechos humanos como medida para la prevención y mitigación de riesgos.

169. La responsabilidad de las empresas en el respeto de los derechos humanos, tal como se establece en el Capítulo II de los Principios Rectores, implica la adopción de medidas que les permitan abordar las consecuencias negativas que sus actividades pueden generar en estos derechos. Esto se traduce en el cumplimiento de su obligación de debida diligencia.

170. El Principio Rector 13 detalla que la responsabilidad de respetar los derechos humanos exige que las empresas:

a) Eviten que sus propias actividades provoquen o contribuyan a provocar consecuencias negativas sobre los derechos humanos y hagan frente a esas consecuencias cuando se produzcan;

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

b) Traten de prevenir o mitigar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos directamente relacionadas con operaciones, productos o servicios prestados por sus relaciones comerciales, incluso cuando no hayan contribuido a generarlos”.

171. La debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos es un proceso de identificación, prevención, mitigación y respuesta ante las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos. Ello incluye una evaluación de los impactos reales y potenciales sobre los derechos humanos tanto al interior, es decir con las y los trabajadores, así como al exterior, es decir con los consumidores, proveedores, contratistas el entorno que lo rodea y la sociedad en general.

172. Los requisitos que deben contemplar los procesos de debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos son¹⁵:

- Las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que la empresa haya provocado o contribuido a provocar, los cuales variarán en complejidad de acuerdo con el tamaño de la empresa y del riesgo de consecuencias negativas sobre los derechos humanos y la naturaleza y el contexto de sus operaciones.
- Debe ser un proceso continuo, ya que los riesgos para los derechos humanos pueden cambiar con el tiempo.

173. Cabe señalar que no es la primera vez que esta Comisión Nacional se pronuncia sobre la necesidad de involucrar a las empresas en el respeto y protección de los derechos humanos, y en su caso, a través de la valoración

¹⁵ Principio Rector 17.

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

correspondiente, la reparación de violaciones a estos derechos. Recientemente, en la Recomendación General Número 37, esta Comisión identificó que las empresas pueden estar directa o indirectamente involucradas en violaciones a derechos humanos, las cuales pueden manifestarse tanto en el interior como en el exterior de cualquier empresa.

174. Estas violaciones afectan a consumidores y usuarios de bienes, productos y servicios, así como a las comunidades cercanas a las regiones donde operan las empresas (sean públicas o privadas) o donde se planea desarrollar algún proyecto con impacto. Los principales derechos vulnerados incluyen el derecho a un medio ambiente sano, la seguridad jurídica y la salud, por lo que se recomendaron acciones de blindaje empresarial, incluida la implementación de procesos de debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos.

175. Más allá de que la autoridad competente determine responsabilidades, este Organismo Autónomo considera indispensable atender los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos para proteger y respetar estos derechos, y en su caso, valorar la condición de las personas afectadas por los daños causados. La implementación de un proceso adecuado de debida diligencia empresarial en derechos humanos permitirá mitigar y reducir considerablemente el impacto y eventual daño ambiental significativo.

176. Asimismo, esta Comisión Nacional considera fundamental que, para lograr una mayor efectividad en las expectativas de respeto a los derechos humanos por parte de las empresas estatales, el Estado mexicano debe generar fórmulas jurídicas que exijan, en su caso, la debida diligencia en materia de derechos humanos en sus empresas productivas. La expedición de normatividad referente a la debida diligencia, construida con la participación de los directamente involucrados, como las empresas, la población, los defensores de derechos

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

humanos y la autoridad, permitirá una mayor efectividad en su aplicación.

177. En relación con lo anterior, para el caso concreto, el 28 de octubre de 2022, mediante oficio V2/68158, se solicitó a la Dirección Jurídica de Petróleos Mexicanos que informara a esta Comisión Nacional si contaba con un proceso de debida diligencia empresarial en materia de empresas y derechos humanos derivado del "Plan Conjunto del Gobierno de México para Combatir el Robo de Hidrocarburos de PEMEX". En caso de contar con dicho proceso, se solicitó su remisión. En su respuesta del 4 de noviembre de 2022, Petróleos Mexicanos indicó que, en los términos en que se solicitaba el informe, se podría precisar que no existe en la forma planteada.

178. Este Organismo Autónomo considera el instrumento denominado "Políticas y Lineamientos para el Desarrollo de la Debida Diligencia en Petróleos Mexicanos, sus Empresas Productivas Subsidiarias y, en su caso, Empresas Filiales, en materia de Ética e Integridad Corporativa" como relevante. Este documento es aplicable a aquellas actividades, operaciones o servicios en los que participen o pretendan participar terceros, como proveedores, contratistas, prestadores de servicios, socios, entre otros, que a través de acuerdos comerciales o de negocios celebren contratos con PEMEX. El objetivo es prever mejores prácticas, establecer responsabilidades y prohibiciones orientadas a prevenir la corrupción, el soborno, el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo.

179. La debida diligencia propuesta en estos Lineamientos se implementa a través de un cuestionario dirigido a los terceros interesados en establecer relaciones comerciales con PEMEX. Este cuestionario permite identificar riesgos, principalmente en cuestiones éticas e integridad (mediante "banderas rojas"), establecer el nivel de riesgo, y adoptar medidas de mitigación, como la evaluación de la viabilidad de un acuerdo comercial.

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

180. En cuanto a derechos humanos, los lineamientos incluyen un cuestionario que contiene preguntas para verificar que aquellos que contratan con PEMEX o sus empresas cuenten con esquemas de protección y promoción de los derechos humanos. Estos esquemas deben evitar, entre otros, la discriminación, la esclavitud, la trata de personas y la explotación de menores en sus prácticas: (i) comerciales; (ii) laborales; y (iii) de seguridad y salud en el lugar de trabajo. Sin embargo, se observa que entre las causales para no celebrar o continuar un acuerdo comercial no se incluyen supuestos de violación a los derechos humanos por parte del tercero, sino solo casos de terceros que se encuentren bajo investigación por actos de corrupción o delitos, según lo determinen autoridades competentes nacionales o extranjeras.

181. La Comisión Nacional observa que, desde un enfoque de derechos humanos, las políticas y lineamientos elaborados por PEMEX son inadecuados, ya que no aseguran el respeto y la garantía de los derechos humanos. Estas políticas están orientadas principalmente a la prevención de actos de corrupción, lo que limita una evaluación completa de los impactos negativos en los derechos humanos, como los siniestros ocasionados por tomas clandestinas en ductos o poliductos, que tienen graves consecuencias tanto para las personas como para el medio ambiente.

182. Por lo anterior, esta Comisión Nacional advierte una omisión por parte de PEMEX en su obligación de respetar los derechos humanos mediante acciones de cuidado, prevención, mitigación y control de riesgos, tal como lo exige la debida diligencia que cualquier empresa del sector productivo debe observar en todas las etapas de producción de bienes o servicios.

183. Los lineamientos de PEMEX no incluyen las cuatro fases esenciales del proceso de debida diligencia, que son: 1) la evaluación de los impactos de la actividad empresarial sobre los derechos humanos; 2) el establecimiento de

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

medidas para mitigar los riesgos a los derechos humanos; 3) el seguimiento de las medidas de mitigación para determinar su eficacia; y 4) la publicación de los resultados del proceso de debida diligencia.

184. Por lo tanto, esta Comisión Nacional considera que, si bien PEMEX ha realizado esfuerzos para desarrollar políticas en las que reconoce su compromiso general con los derechos humanos, el medio ambiente y la comunidad en relación con sus instalaciones y operaciones, estas políticas son insuficientes. No abordan específicamente un proceso de debida diligencia en materia de derechos humanos, en el que se identifiquen los impactos reales y potenciales que sus actividades, como la exploración y extracción de petróleo crudo y otros hidrocarburos, así como la refinación, procesamiento de gas, proyectos de ingeniería e investigación, pueden generar.

185. En consecuencia, PEMEX, junto con sus empresas subsidiarias y filiales, debió haber implementado mecanismos de debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos para identificar, prevenir, mitigar y, en su caso, responder ante las consecuencias negativas que sus actividades pudieran tener sobre los derechos humanos.

186. Particularmente, PEMEX Logística, como empresa subsidiaria encargada del transporte y almacenamiento de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos por ductos y poliductos, estaba al tanto de la situación de riesgo, es decir, de la existencia de diversas tomas clandestinas y del incremento del robo de combustible en varias entidades federativas. Esta situación aumentaba el grado de peligrosidad y letalidad del manejo inadecuado de los hidrocarburos; sin embargo, no actuó en consecuencia, ya que no contaba con procedimientos de debida diligencia empresarial en materia de derechos humanos, especialmente en lo relacionado con el medio ambiente.

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

187. En este contexto, la Corte Interamericana, en su Opinión Consultiva 23/17, determinó las obligaciones estatales frente a posibles daños al medio ambiente. Señaló que los Estados tienen el deber de actuar con debida diligencia, es decir, deben adoptar todas las medidas apropiadas para proteger y preservar los derechos consagrados en la Convención Americana. Además, deben organizar todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.¹⁶

188. En ese sentido, la Corte reiteró que la mayoría de las obligaciones en materia ambiental se sustentan en el deber de debida diligencia. La protección adecuada del medio ambiente es esencial para el bienestar humano y el goce de múltiples derechos humanos, en particular, los derechos a la vida, la integridad personal, la salud y el derecho a un medio ambiente sano.

189. En el ámbito del derecho ambiental, los Estados tienen la obligación de prevención, lo que implica generar todas las medidas necesarias para salvaguardar el ejercicio de los derechos humanos y asegurar que no ocurran violaciones a estos. Por lo tanto, es imperativo que PEMEX, sus empresas productivas subsidiarias y filiales cuenten con un plan de contingencia alineado con su proceso de debida diligencia empresarial en derechos humanos. Este plan debe permitir responder a emergencias o desastres ambientales, como derrames de hidrocarburos, e incluir medidas de seguridad y procedimientos para minimizar las consecuencias de dichos desastres.

¹⁶ Corte IDH, Opinión Consultiva OC23/17. *Medio ambiente y derechos humanos*. 15 de noviembre de 2017. Párr. 123.

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

190. Adicionalmente, es importante recordar que en materia ambiental se destaca el principio de precaución, que, junto con el principio de prevención, constituye uno de los fundamentos esenciales del desarrollo sostenible.

191. La Declaración de Río, en su numeral 15, alude al principio de precaución, que se refiere a la adopción de medidas eficaces para reducir la posibilidad de sufrir un daño ambiental grave o irreversible, sin que la falta de certeza científica sea un impedimento para tomar acciones que eviten la degradación del medio ambiente.

192. En México, uno de los instrumentos clave de la política ambiental es la evaluación de impacto ambiental, cuyo marco normativo está regulado por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Este procedimiento establece las condiciones a las que se deben sujetar las obras y actividades que puedan ocasionar impactos ambientales significativos y/o desequilibrio ecológico, así como las condiciones para proteger el ambiente y evitar o mitigar los efectos negativos.¹⁷

193. La legislación establece que, dentro del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, el promovente o interesado deberá presentar ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) un documento denominado Manifestación de Impacto Ambiental (MIA). En este documento se describen los posibles efectos adversos en los ecosistemas provocados por la obra o actividad que se pretende desarrollar, así como las medidas preventivas o de mitigación necesarias para reducir el impacto negativo sobre el ambiente. Además, se puede realizar una consulta pública con la comunidad en la que se desarrollará el proyecto, con el objetivo de informar a la población acerca de los aspectos técnicos y

¹⁷ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, artículo 28

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

ambientales.¹⁸

194. En el supuesto de que la obra o actividad se considere como riesgosa, se deberá elaborar un estudio de riesgo que describa los escenarios y medidas preventivas resultantes del análisis de riesgo. Este estudio incluirá una descripción gráfica de las zonas de protección alrededor de las instalaciones y un señalamiento de las medidas de seguridad correspondientes.¹⁹

195. En relación con los hechos abordados en este documento, esta Comisión Nacional fue informada por la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA) que, en el caso del ducto que va de Tuxpan, Veracruz, a Tula de Allende, Hidalgo, particularmente en el segmento ubicado en los límites de los municipios de Tlaxcoapan y Tlahuelilpan, Hidalgo, donde ocurrieron los hechos, dicho ducto fue construido antes de la entrada en vigor de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. ASEA indicó que es a partir de la entrada en vigor de esta ley que la implementación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental pasó a formar parte del sistema de protección ambiental, por lo que los proyectos anteriores a esa fecha no están sujetos a dicho procedimiento.

196. De igual manera, se puntualizó por parte de la SEMARNAT y la ASEA que, de acuerdo con el artículo 20, párrafo segundo, del Reglamento Interior de la SEMARNAT, en concordancia con el artículo 7, fracción I, de la Ley de la ASEA, los trámites inherentes al sector de hidrocarburos son competencia de la ASEA. No obstante, tal como señaló la propia autoridad, el ducto que va de Tuxpan, Veracruz, a Tula de Allende, Hidalgo, específicamente el segmento ubicado en los límites de los municipios de Tlaxcoapan y Tlahuelilpan, Hidalgo, existía previamente a la normatividad implementada para la regulación de este tipo de obras y actividades. Por lo tanto, dicho ducto no fue sometido a un procedimiento de evaluación

¹⁸ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, artículos 30 y 34

¹⁹ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, artículo 30, segundo párrafo

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

ambiental ni recibió la correspondiente autorización en materia de impacto ambiental y riesgo.

197. Adicionalmente, y en respuesta a un cuestionamiento expreso de esta Comisión Nacional, PEMEX precisó que "ante una toma clandestina, operativamente no existe normatividad que permita anticipar su existencia ni sus impactos, de manera que los esfuerzos que se realizan para su atención son reactivos y correctivos."

198. De lo anterior se concluye que, si bien, en estricto sentido, al realizar la obra, PEMEX no tenía la obligación legal de apegarse a una normatividad que aún no se encontraba en vigor, al tratarse de una actividad de alto riesgo, como es el transporte de hidrocarburos a través del ducto, en atención a la debida diligencia, se considera que PEMEX debió someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental y contar con una MIA y un Estudio de Riesgo.

199. Si bien estos no pueden anticipar la existencia de tomas clandestinas ni predecir los impactos, sí pueden establecer un proceso de debida diligencia respecto a las actividades de comunicación, coordinación, interacción y atención oportuna y adecuada, mitigando el riesgo para las instalaciones, empleados, población y el medio ambiente derivado de la actividad de transporte de sustancias altamente peligrosas, y generando compromisos que redunden en la atención integral de la población, comunidades afectadas y del ecosistema.

200. Como se señaló, en la debida diligencia empresarial, PEMEX debe concretar el respeto y garantía de los derechos humanos en torno a sus obras e instalaciones, manteniéndose en armonía con el marco normativo vigente y evitando efectos socioambientales adversos que puedan ser producidos durante la construcción y operación normal de sus obras, así como en caso de accidente.

V. CONCLUSIONES

201. Los hechos ocurridos el 18 de enero de 2019, referentes al desastre provocado por el incendio a causa de la fuga de combustible en una toma clandestina en el municipio de Tlahuelilpan, Hidalgo, se originaron en un contexto particular.

202. En primer lugar, dicho municipio, con una significativa presencia de población indígena, se caracteriza por encontrarse en condiciones de pobreza y con un mayor rezago que la media estatal. Además, presenta un alto grado de vulnerabilidad, y aunque su economía se basa principalmente en la agricultura, la ganadería, el pequeño comercio local y microindustrias de bienes y servicios, cuenta con un bajo desarrollo humano debido a la falta de empleo formal que cubra las necesidades de las familias que ahí habitan.

203. En segundo lugar, el incidente se produjo en un contexto de escasez de gasolina y una mediatización de la información, lo que propició la presencia de una multitud de personas, contribuyendo así a la sucesión de los hechos y al grado de letalidad.

204. A primeras horas de la tarde, elementos de la SEDENA detectaron una toma clandestina en el poliducto de PEMEX ubicado en el poblado de San Primitivo, Tlahuelilpan, en el estado de Hidalgo, donde se encontraban concentrados entre 8 y 10 civiles, número que se incrementó rápidamente a aproximadamente 800 civiles en menos de una hora. Aunado a esto, las personas en la zona estaban en un estado de confusión y alteración de sus sentidos debido a la inhalación accidental de los vapores químicos del combustible, lo que hizo materialmente imposible su control y retiro, incrementando los daños a consecuencia del incendio que se generó horas más tarde.

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

205. El incendio fue inevitable, ya que el aumento de la presión en el ducto incrementó la fuga, y el combustible fue expulsado en una columna de aproximadamente diez metros de altura. Aunque se cerraron las válvulas, el líquido que permanecía en las tuberías continuó siendo expulsado.

206. Dado que el líquido era altamente inflamable, el incendio alcanzó grandes dimensiones, con una elevada tasa de letalidad, lo que requirió el despliegue de operativos de emergencia para su atención.

207. En este contexto, se movilizaron una gran cantidad de recursos materiales, humanos y financieros por parte de PEMEX, SEDENA, SEMAR, CFE, la Comisión Nacional del Agua, la Secretaría de Salud, IMSS, ISSSTE, los Servicios de Salud del Estado de México y de la Ciudad de México, la FGR, el DIF, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Hidalgo, el Instituto Federal de Defensoría Pública y la Cruz Roja. En términos financieros, esto representó un gasto de 85.57 millones de pesos para la atención de la emergencia, la atención sanitaria, el acompañamiento gubernamental, la contención del derrame de combustible y la reparación del ducto.

208. La tasa de letalidad fue del 91.4%, ya que, de las 151 personas lesionadas, fallecieron 138 y solo 13 sobrevivieron. Es importante destacar que, como consecuencia de estos hechos, 194 niñas, niños y adolescentes quedaron en situación de orfandad tras el fallecimiento de uno de sus progenitores, quienes deben recibir atención oportuna, considerando el principio del interés superior de la niñez.

209. Ante esta situación, esta Comisión Nacional solicitó más de un centenar de informes a diversas autoridades, entre las que destacan: la Secretaría de Gobernación, PEMEX, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la entonces Comisión Nacional de Seguridad, la Coordinación Nacional de Protección Civil, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

CENAPRED, la entonces SEDESOL, la Secretaría de Salud, el IMSS, el ISSSTE, la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA), la Comisión Nacional del Agua, la Comisión Federal de Electricidad, el Gobierno del Estado de Hidalgo, la Presidencia Municipal de Tlahuelilpan y la Cruz Roja Nacional, entre otras. Del análisis de estas respuestas, se obtuvo lo siguiente:

210. Las acciones adoptadas por la SEDENA y PEMEX (como empresa productiva del Estado) en el marco del “Plan Conjunto del Gobierno de la República para Combatir el Robo de Hidrocarburo PEMEX” generaron impactos negativos en los primeros días de implementación, debido a los ajustes logísticos en la distribución del hidrocarburo por el cierre de ductos y su transporte a través de pipas. Aunque se trató de una estrategia novedosa para combatir la corrupción, no contempló el desabasto inicial ni consideró medidas relacionadas con la protección de la salud o los daños ocasionados al medio ambiente.

211. Tras el incendio, en lo que respecta a la secuencia de procedimientos adoptados para la atención y mitigación de la emergencia provocada por la toma clandestina, las acciones y procedimientos implementados por PEMEX, la SEDENA, Protección Civil y las demás autoridades que acudieron en apoyo, fueron aplicados de manera oportuna y adecuada.

212. Respecto a los elementos de la SEDENA, debe señalarse que estaban facultados para realizar la detención de personas en flagrante delito, de conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 222 del Código Nacional de Procedimientos Penales y la cláusula cuarta, inciso f) del Convenio General de Colaboración suscrito entre PEMEX y la SEDENA, vigente al momento de los hechos. Por esta razón, según lo informado por esa dependencia federal, ante la presencia de 8 a 10 personas que inicialmente se encontraban extrayendo combustible, se pudo haber realizado su

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

detención y puesta a disposición en esos primeros momentos. Sin embargo, al verse rápidamente superados en número, fue materialmente imposible detener a las personas que extraían el combustible de manera ilegal.

213. PEMEX manifestó que los procedimientos en casos de tomas clandestinas tenían un enfoque correctivo, sin incluir medidas preventivas, y que en el momento en que ocurrieron los hechos, la Norma Oficial Mexicana aplicable había perdido vigencia. Cabe destacar que los recursos humanos y materiales que emplea y sigue empleando son insuficientes, ya que, según lo manifestado por la empresa, el sistema SCADA que utilizan no abarca la totalidad de los ductos. Por lo tanto, es necesaria la verificación manual y a pie de estos para identificar las tomas clandestinas, y en caso de detección, la clausura no es inmediata, lo que evidencia un incumplimiento de las obligaciones derivadas del marco jurídico aplicable en materia de hidrocarburos.

214. Por ello, se considera necesaria la inversión de recursos por parte de PEMEX para la adaptación y modernización de estos procesos, acorde a estándares internacionales, que incluya una evaluación continua del impacto real y potencial de sus actividades de transporte de hidrocarburos sobre los derechos humanos de las personas y comunidades, la integración de las conclusiones, el seguimiento de las respuestas y la comunicación de cómo se enfrentan las consecuencias negativas según los bienes que producen o los servicios que ofrecen.

215. Derivado del incendio, se hicieron visibles daños al medio ambiente por la contaminación del agua y el suelo en la zona, así como afectaciones físicas y psicológicas en las personas, que han impactado considerablemente sus proyectos de vida. Además de las lesiones o el fallecimiento de alguno de los progenitores y jefes de familia, han surgido limitaciones e impedimentos para el ejercicio pleno de sus derechos, lo que agrava su estado de vulnerabilidad.

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

216. Ejemplo de ello es que, a seis años de los hechos, no se han implementado mecanismos que permitan dejar en claro su condición y en su caso su acceso a la reparación integral del daño en la que pueda incluirse la remediación ambiental, el seguimiento médico y psicológico, y medidas de atención permanente como forma de resarcir la vulneración a sus derechos humanos y restablecer su dignidad. Por el contrario, las personas han sido estigmatizadas y criminalizadas debido a la incapacidad institucional del Estado para garantizar el goce y la protección de los derechos humanos.

217. Por lo anterior, en opinión de esta Comisión Nacional, se configuran violaciones a los derechos humanos en relación con la protección de la salud, la integridad personal, la protección del medio ambiente y la inobservancia del principio del interés superior de la niñez, debido al incumplimiento del Estado Mexicano en adoptar medidas y disposiciones que garanticen la efectividad de los derechos humanos.

218. Es imperativo que las autoridades ejecuten de manera inmediata acciones para la remediación del suelo y el ecosistema, ya que está acreditado que los niveles de contaminación en la zona afectada superan los límites permisibles establecidos en las normas oficiales mexicanas. Además, se ha detectado una elevada concentración de hidrocarburos en el área del canal de riego, lo que genera daños irreversibles al medio ambiente.

219. Hasta el día de hoy, no existe registro de que PEMEX, los gobiernos federal, estatal o municipal se hayan acercado a la comunidad o a las familias para consultarlas o presentarles acciones para la remediación del suelo. Asimismo, no se ha llevado a cabo el proyecto para conmemorar el honor, la dignidad y la

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

humanidad de aquellas personas afectadas, lo que evidencia un incumplimiento de la obligación de respeto y garantía de los derechos humanos por parte del Estado mexicano.

220. Desde un enfoque en derechos humanos, es necesario que PEMEX, como empresa productiva del Estado, cumpla con su obligación de respetar y garantizar los derechos humanos. Para ello, se requiere que, más allá de cumplir con la normatividad en materia de hidrocarburos, tenga una disposición real y efectiva para hacer justiciable el derecho humano a la protección del medio ambiente y sus recursos naturales.

221. Asimismo, dado que el transporte de hidrocarburos es una actividad en sí misma peligrosa, existe un riesgo inherente, razón por la cual es imperativo que PEMEX adopte medidas adicionales para prevenir daños a las personas y al medio ambiente en cumplimiento de la debida diligencia en materia de derechos humanos. En este sentido, es necesario evaluar el impacto ambiental para evitar o reducir los efectos negativos al medio ambiente mediante la Manifestación de Impacto Ambiental y el Estudio de Riesgo que la acompaña, establecidos en el artículo 28, fracciones I y XIII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su Reglamento.

222. Dado que está ampliamente documentado y acreditado el incremento exponencial en las tomas clandestinas y el robo de combustible, es necesario que PEMEX aumente sus recursos humanos y materiales para reforzar y modernizar los procedimientos y mecanismos empleados en la vigilancia de los ductos, instalaciones y equipos de asignatarios, permisionarios, contratistas o distribuidores. Adicionalmente, es preciso que las autoridades destinatarias del

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

presente Informe realicen jornadas sobre legalidad y sensibilización en las comunidades y municipios con mayor número de registros de tomas clandestinas, con el fin de disminuir su incidencia.

223. Lo anterior tiene como objetivo cumplir con la debida diligencia y las mejores prácticas establecidas en su Código de Ética e Integridad Corporativa, que regula su propia actuación y la de sus empresas productivas, subsidiarias y filiales, contribuyendo así a garantizar una mayor prevención y protección de los derechos humanos, incluyendo la atención a desastres ambientales, de acuerdo con el artículo 151, fracción V Bis del Estatuto Orgánico de PEMEX y los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos.

224. Esta Comisión Nacional advierte que la efectividad de las expectativas de respeto a los derechos humanos por parte de las empresas de participación estatal no se ha materializado, ya que el Estado mexicano no ha generado fórmulas jurídicas para exigir, en su caso, la debida diligencia en materia de derechos humanos en sus empresas productivas.

225. En virtud de lo anterior, desde una óptica en derechos humanos, es necesario dar continuidad y fortalecer el diseño y desarrollo del Plan Conjunto del Gobierno de México para Combatir el Robo de Hidrocarburos, fortaleciendo su diseño y desarrollo armonizando esfuerzos para implementar una estrategia efectiva que aborde la atención de las causas generadoras de esas conductas ilícitas, la prevención de los conflictos en las zonas afectadas y la atención efectiva de los daños a la salud y al medio ambiente en el caso de las comunidades que padecen algún siniestro, lo anterior a fin de mejorar los mecanismos de protección de derechos a través de las siguientes:

VI. PROPUESTAS

A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; a la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos; a Petróleos Mexicanos; al Gobierno Constitucional del Estado de Hidalgo y a la Presidencia Municipal de Tlahuelilpan, Hidalgo:

PRIMERA. Elaborar de manera coordinada y conjunta, un programa de remediación ambiental en la zona afectada, el cual deberá contar con la participación activa y significativa de la comunidad y de las personas afectadas.

SEGUNDA. Elaborar de manera coordinada y conjunta, con la participación activa y significativa de la comunidad y de las personas afectadas, un plan de atención adecuado que incluya la valoración de la condición de estas a partir de un análisis objetivo de las afectaciones de tipo individual y colectivo que presentan los deudos y las personas sobrevivientes, en el que se incluyan acciones para su atención médica, psicológica y terapéutica, el restablecimiento de su dignidad y medidas para contribuir a prevenir o evitar la repetición de estos lamentables hechos.

TERCERA. Diseñar y difundir, de manera coordinada y conjunta, en la localidad y municipios con mayor incidencia en la extracción ilegal de combustible, una campaña para sensibilizar a la población respecto del riesgo que representa la extracción ilegal de combustible; de igual manera, deberá realizar jornadas de legalidad y cultura cívica en la comunidad y sus alrededores.

CUARTA. Coadyuvar con la investigación que realiza la Fiscalía General de la República para identificar a los responsables de esos actos ilícitos, a fin de que pueda repetir en su contra los gastos que hayan efectuado.

QUINTA. El Estado mexicano debe generar fórmulas jurídicas para exigir, en su caso, la debida diligencia en materia de derechos humanos, tales como la

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

expedición de normatividad referente a la debida diligencia, construida con la participación de las empresas, la población, los defensores de los derechos humanos, sociedad civil y la autoridad competente, lo que permitirá mayor efectividad en su aplicación.

A Petróleos Mexicanos:

PRIMERA. Buscar los mecanismos adecuados para garantizar que las trece personas lesionadas sobrevivientes de los hechos, previa valoración de su condición por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), para que de ser el caso puedan acceder a la atención médica, psicológica y de rehabilitación que requieran, hasta obtener el nivel más alto de sanación posible, conforme a la legislación aplicable.

SEGUNDA. Incrementar sus recursos humanos y materiales para reforzar y modernizar los procedimientos y mecanismos empleados para la vigilancia de los ductos, instalaciones y equipos de asignatarios, permisionarios, contratistas o distribuidores, así como para la capacitación y certificación del personal que realiza la vigilancia y mantenimiento de ductos.

TERCERA. Someter al Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental la actividad de transporte que realiza en el Poliducto Poza Rica-Cima de Togo-Azcapotzalco, para lo cual deberá elaborar la Manifestación de Impacto Ambiental y el Estudio de Riesgo correspondiente.

CUARTA. Implementar procesos de referentes a la debida diligencia para el respeto de los derechos humanos, incorporando acciones de cuidado, prevención, mitigación y control de riesgos en donde consten sus cuatro fases: 1) la evaluación de impactos de la actividad empresarial sobre los derechos humanos, 2) el establecimiento de medidas para la mitigación de riesgos de los derechos humanos, 3) el seguimiento de las medidas de mitigación de riesgo para determinar su eficacia y 4) la publicación de los resultados del proceso de debida diligencia. Procurando

Informe especial con motivo del incendio de tomas clandestinas en un ducto de hidrocarburo propiedad de PEMEX, ocurrida el 18 de enero de 2019, en Tlahuelilpan, Hidalgo.

solicitar los recursos necesarios para cumplir con las obligaciones que deriven de este compromiso corporativo.

PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA

OJPN